

**Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Doktori Iskola**

**ROMÁNIA UNIÓS CSATLAKOZÁSÁNAK HATÁSA AZ ORSZÁG EMBERI  
JOGVÉDELMI RENDSZERÉRE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A ROMÁNIAI  
MAGYAROK HELYZETÉRE**

**PhD értekezés**

dr. Móre Sándor  
egyetemi tanársegéd  
KGE ÁJK

Társ konzulensek:  
Dr. Rixer Ádám PhD.  
egyetemi docens KGE ÁJK  
Dr. habil. Szikinger István PhD.  
alkotmányjogász, ügyvéd

**Budapest 2012**



*„Nem egyformán süt-e a nap az egész világra? Nem egyformán lélegzünk-e? Nem szegény-e, hogy csak három nyelvet tüntetsz ki, s az azokat nem ismerőket vaksággal és süketiséggel vádolod? Mondd, tényleg azt hiszed, hogy Isten gyámoltalan, és képtelen arra, hogy egyenlőnek tegye meg teremtményeit, vagy hogy rosszindulatból nem teszi?”*

(Konstantin a filozófus, 9. század)

*„Világunk, a nyugati demokrácia világa, noha nem a legjobb minden elgondolható vagy logikailag lehetséges politikai világok közül, de mégis a legjobb az összes olyan politikai világ közül, amelynek történelmi létezéséről ismerettel bírunk. Ebben a tekintetben tehát bőszen optimista vagyok.”*

(Karl Popper, 1958)

## *KÖSZÖNETNYIVÁNÍTÁS*

A dolgozat elkészítéséhez mind módszertani, mind szakmai szempontból jelentős segítséget kaptam témavezetőimtől, Dr. habil. Szikinger Istvántól és Dr. Rixer Ádámtól, akik nagy odafigyeléssel irányították munkámat. A témavezetőim mellett másoktól is sok támogatást kaptam ahhoz, hogy előrébb jussak kutatásaimban. Köszönettel tartozom Prof. Dr. Szigeti Péternek és Prof. Dr. Kovács Péternek, akik gondolatébresztő konzultációk által segítették munkámat. Köszönetet mondok még feleségemnek, barátaimnak és kollégáimnak, együttműködésükért és biztató szavaikért.

## *A LEGGYAKORIBB RÖVIDÍTÉSEK*

ASZ	Amszterdami Szerződés
EBESZ	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye (Róma, 1950. 11. 04)
EK	Európai Közösség
EKH	Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala
EP	Európai Parlament
ET	Európa Tanács
EU	Európai Unió
EUMSZ	EU működéséről szóló szerződés
Eurojust	Európai Igazságügyi Együttműködési Egység
Europol	Európai Rendőrségi Hivatal
KAOT	Kulturális Autonómia Országos Tanácsa
LB	Luxembourgi Bíróság
LSZ	Lisszaboni Szerződés
MSZ	Maastrichti Szerződés
NKT	Nemzeti Kisebbségek Tanácsa
ODT	Országos Diszkriminációellenes Tanács
RSZ	Római Szerződés
SB	Strasbourggi Bíróság
SE	Schengeni Egyezmény
SIS	Schengeni Információs Rendszer
SVE	Schengeni Végrehajtási Egyezmény

## TARTALOM

<b>BEVEZETÉS</b> .....	<b>9</b>
<b>I. RÉSZ TISZTÁZANDÓ FOGALMAK</b> .....	<b>14</b>
<b>1. AZ EMBERI JOGOK FOGALMA ÉS EURÓPAI VÉDELMI RENDSZERE</b> .....	<b>14</b>
1.1. Az emberi jogok.....	14
1.1.1. Az emberi jogok természete.....	14
1.1.2. Az emberi jogok és a jogállam fontosabb összefüggései.....	16
1.2. A kisebbségi jogok.....	18
1.2.1. A kisebbségekre vonatkozó jogi szabályok rövid története.....	18
1.2.2. Az egységes kisebbség-fogalom hiányának problémája.....	19
1.2.2.1. A „kisebbség” fogalmának fontosabb meghatározásai az ENSZ égisze alatt.....	20
1.2.2.2. A „kisebbség” fogalmának meghatározása az Európa Tanács és az Európai Unió keretében... 21	
1.2.2.3. Románia és Magyarország kisebbség/nemzetiség-definíciójának összehasonlítása.....	22
1.2.3. A kisebbségek fontosabb formái.....	24
1.2.4. A kisebbségi jogok szabályozásának technikái és Románia.....	25
<b>2. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI VÉDELMÉNEK KÉT LEGFONTOSABB RENDSZERE</b> .....	<b>27</b>
2.1. Az emberi jogok védelme az Európa Tanács keretében.....	27
2.1.1. Az Európa Tanács és a kisebbségek védelme.....	28
2.1.2. Románia által elfogadott fontosabb Európa Tanácsi okmányok a kisebbségi jogok területén.....	29
2.1.3. Románia Európa Tanácsi csatlakozásának körülményei.....	34
2.1.4. Fontosabb lépések a tagság elnyerése után.....	37
2.2. Az emberi jogok védelme az Európai Unióban.....	43
2.2.1. Az integráció emberjogi természetű mozgatórugója.....	43
2.2.2. A jogvédelem kialakítása a Luxembourgai Bíróság gyakorlatában.....	44
2.2.3. Normatív jogvédelem az alapvető jogok és szabadságok területén.....	46
2.2.4. Az Európa Tanács és az Európai Unió tagfelvételi kritériumainak összefüggései.....	49
<b>II. RÉSZ JOGTÖRTÉNETI ADALÉKOK</b> .....	<b>51</b>
<b>1. ROMÁNIA ALKOTMÁNYFEJLŐDÉSE</b> .....	<b>51</b>
1.1. A román alkotmány története.....	51
1.1.1. A konfliktusos történeti örökség.....	51

1.1.2. Románia megalakulásának történelmi előzményei.....	52
1.1.3. Az 1858-as Párizsi Konvenció, mint Románia első alaptörvénye.....	54
1.2. Románia rendszerváltás előtti alkotmányfejlődésének néhány jellemzője .....	56
1.2.1. Az alkotmányos megalakulás és az intézmények kialakítása (1859-1866).....	57
1.2.2. Az alkotmányos folytonosság periódusa (1866-1938).....	58
1.2.3. Az államcsínyek időszaka (1938-1947) .....	63
1.2.4. Alkotmányjogi káosz (1947-1989).....	65
1.3. A rendszerváltás utáni alkotmány elfogadása és a jogállam.....	68
1.4. Összehasonlítás a magyar alkotmányfejlődéssel.....	70
1.4.1. A szovjet befolyás eltérő arculatú változata .....	70
1.4.2. Alkotmányos jogfolytonosság - forradalom.....	71
1.4.3. Az Alkotmánybíróság szerepe a két ország politikai rendszerváltásában .....	73
1.4.4. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elkülönülései.....	74
1.4.5. Rugalmas Alaptörvény - merev Alkotmány .....	77
<b>2. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS ROMÁNIA.....</b>	<b>79</b>
2.1. Az európai egység eszméje.....	79
2.2. Az EK alapító szerződésai .....	81
2.3. Románia csatlakozása.....	82
2.4.1. A keleti kibővülések fontosabb állomásai .....	82
2.4.2. Az Európai Bizottság ország-véleményei Romániáról.....	84
<b>3. A SCHENGENI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS ROMÁNIA.....</b>	<b>87</b>
3.1. A Schengeni Együttműködés rövid bemutatása.....	87
3.2. Schengentre várva.....	89
3.2.1. A schengeni csatlakozás már nem opció .....	89
3.2.2. A román strukturális szerkezet .....	90
3.2.3. A taggá válás feltételei.....	91
3.2.4. Bizottsági értékelések Románia felkészülésével kapcsolatban.....	93
3.2.4.1. A Bizottság 2010-es ország-jelentése.....	94
3.2.4.2. A Bizottság 2011-es ország-jelentése.....	95
3.2.4.3. Technikai értékelések, eredmények.....	97
3.2.4.4. A tervezett csatlakozás elhalasztásának okai.....	98

<i>4. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ÁLTALÁNOS HATÁSA A TAGÁLLAMOK JOGVÉDELMI RENDSZERÉRE</i> .....	101
--	-----

### **III. RÉSZ JOGI SZABÁLYOZÁS**..... 103

<i>1. AZ ALAPVETŐ JOGOK ÉS SZABADSÁGOK ALKOTMÁNYOS KERETE ROMÁNIÁBAN</i> .....	103
1.1. A jogok és szabadságok alkotmányos szabályozása .....	103
1.1.1. Az állam önmeghatározása és néhány általános alapelv.....	103
1.1.2. Alapvető állampolgári jogok és kötelességek katalógusa.....	108
1.2. A 2003-as alkotmánymódosítás nyomán bevezetett új elemek az alapjogok szabályozása területén ....	113
1.2.1. A módosítási korlátok kérdése .....	113
1.2.2. A módosítások fő irányai .....	116
<i>2. A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMÁNAK SZABÁLYOZÁSA ROMÁNIÁBAN</i> .....	124
2.1. A diszkrimináció tilalma a román alkotmányban .....	124
2.2. Az antidiszkriminációs szabályozás fejlődése az ezredfordulót követően.....	126
2.3. A diszkrimináció tilalmának hatályos törvényi szabályozása.....	128
2.4. A diszkrimináció tilalmának értelmezése az Országos Diszkriminációellenes Tanács gyakorlatában....	133
<i>3. AZ EMBERI JOGOK VÉDELMEINEK ÉS A DISZKRIMINÁCIÓ KIKÜSZÖBÖLÉSÉNEK KIEGÉSZÍTŐ RENDSZERE ROMÁNIÁBAN</i> .....	139
3.1. Az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala .....	139
3.2. A Nemzeti Kisebbségek Tanácsa .....	142
3.3. A Nép Ügyvédje (ombudsman).....	143
3.4. Az Országos Diszkriminációellenes Tanács .....	146
<i>4. A ROMÁN KISEBBSÉGI TÖRVÉNYTERVEZET BEMUTATÁSA ÉS ELEMZÉSE</i> .....	150
4.1. A törvénytervezet megalkotásának előzményei.....	151
4.2. A 2005-ös törvénytervezet szövegének elemzése .....	152
4.2.1. Elvek, definíciók és az identitással kapcsolatos jogok.....	153
4.2.2. A kisebbségi szervezetek, az NKT és az EKH.....	163
4.2.3. A kulturális autonómia .....	168
<i>5. A HELYI RENDŐRSÉG, MINT A DECENTRALIZÁCIÓ EGYIK FORMÁJA ROMÁNIÁBAN</i> .....	174
5.1. Társadalmi részvétel a rendfenntartásban .....	175
5.2. A helyi rendőrség kialakulásának szakaszai.....	177
5.3. Vélemények a közösségi rendőrségről.....	180
5.4. Indokok az önkormányzati rendőrség magyarországi létrehozására.....	182

<b>ÖSSZEFOGLALÁS.....</b>	<b>184</b>
<b>MELLÉKLETEK.....</b>	<b>191</b>
<b>IRODALOM.....</b>	<b>199</b>



## BEVEZETÉS

A témaválasztásomat egy szubjektív és egy objektív ok határozta meg. Már a jogi tanulmányaim legelején kikristályosodott, hogy az *Emberi jogok*, mint önálló diszciplína számomra a legkedvesebb a jogágak között. Annak ellenére, hogy európai jogi szakjogász vagyok, az *Emberi jogokat* tekintem az első szerelmemnek. Megfigyelhető, hogy a történelem során bármely célból és bármilyen tudományos megalapozottsággal is vetik fel az emberi jogok kérdését, a legtöbbször az egyén kiszolgáltatottságával, a hatalmi erőszaktól való félelmével hozhatóak összefüggésbe. A hatalom, elsősorban az államhatalom erőszakra hajlamos és képes. Az egyén csak úgy védekezhet e túlerővel szemben, ha olyan hatalmakat hív segítségül, amelyek még az államnál is erősebbek. Ezek lehetnek az Isten, a természet, az államalkotó közösség vagy éppen napjainkban a nemzetközi szervezetek vagy az uniós intézmények.

A témaválasztásom objektív oka, hogy Románia a rendszerváltás után az alkotmányos demokrácia, a jogállam kialakításának útján indult el. Közismert, hogy az 1989 decemberi román forradalom következtében az ország jogalkotási iránytűje Nyugat, az Európai Közösség felé fordult. Igaz, hogy Románia 1989 után sem mutatott annyi változást, mint amennyit a demokratikus átalakulás és a Nyugat megköveteltek volna, de jelentős lépéseket tett a jogállamiság kialakítása, az ország demokratizálása terén. A jogállam-teremtés nehéz feladata számos emberi jogi problémát vetett fel az alkotmányos és politikai gyakorlat során.

A kutatás célja semmiképpen sem csupán az elmélet erdeiben való öncélú bolyongás. Nemcsak puszta jogi leírások ismertetésére törekszem „szakbarbár” módon, hanem lényegesnek tartom, hogy az elméleti körülírások mindig párosuljanak azzal, mi hogyan van – vagy kellene lennie – a gyakorlatban. Így céljaim a következőképpen foglalhatóak össze:

- a) az emberi jogok természete, a sokféleség megőrzésének módjai a globalizáció ellenére;
- b) kisebbségek jogi helyzetének szabályozásával kapcsolatos nehézségek elemzése, Románia és Magyarország kisebbség/nemzetiség-definíciójának összehasonlítása, értékelése;
- c) Románia rendszerváltás előtti és utáni alkotmányfejlődésének bemutatása; nemzetközi jog-összehasonlító vizsgálat – különös tekintettel a sok esetben eltérő fejlődést mutató, de közös vonásokkal is rendelkező magyar és román alkotmányfejlődésre;
- d) a Koppenhágai politikai és jogi kritériumok teljesítési szintjének vizsgálatával

foglalkozó bizottsági ország-vélemények elemzése és gyakorlati megvalósulásuknak értékelése;

- e) az alapvető jogok és szabadságok alkotmányos keretének tudományos szintű elemzése;
- f) a román jogszabályok elméleti és gyakorlati viszonyának emberi jogi szempontok alapján való feltárása, értékelése.

Nem kis dilemmát okozott, hogy habár a választott témáról sok mindent el lehet mondani, bizonyos témaköröket mégis ki kellett hagynom, másokat pedig rövidre kellett fogni a terjedelmi korlátok miatt (pl. a román Alkotmánybíróság II. rész 1.4.3. alfejezet). A bővebb kifejtés hiányát azért nem tartom problémának, mert a dolgozat nyitott mű, amely továbbgondolásra alkalmas.

Szakedolgozataim – természetesen szűkebb terjedelemben és nem ilyen tudományos mélyégben – és publikációim alkotmányjogi, emberi jogi valamint európai jogi tárgykörben készültek. Ezen területeken való kutatást már a kolozsvári egyetemi éveim alatt elkezdtem, ezt folytatom, s szeretném a továbbiakban is elmélyíteni és kibővíteni. Részeredményeimet 2007 óta folyamatosan publikálom.

A személyesebb hangvételi témaválasztási indoklás és a fontosabb célok meghatározása után rátérünk az értekezés szerkezeti részeinek a rövid bemutatására.

Az értekezés három nagyobb szerkezeti egységre tagolódik. Az első részben [*Tisztázandó Fogalmak*] az emberi és kisebbségi jogok történetét, fogalmát, formáit és szabályozásának technikáit tárgyaljuk, valamint az emberi jogok európai (regionális) védelmének rendszerét és szervezetét mutatjuk be.

Az emberi jogokra történő hivatkozás napjainkban általános jelenség. Vitázó felek között gyakran, végső érvként szerepel ezen jogokra történő hivatkozás. Mégis, nemcsak a bírálói, hanem a fogalmat elfogadók között is kevesen vannak, akik jogtudományos egzaktsággal tudnák megválaszolni azt a kérdést, hogy voltaképpen mit értünk az emberi jogaink alatt. Ha ehhez hozzátesszük, hogy a jogelméletben, az alkotmányjogban és a nemzetközi jogban egyaránt érintett probléma gyakran a jogtudomány ezen ágain belül sem egyformán értelmeződik, akkor érezhetjük, hogy az egyszerűnek látszó kérdés mögött nehéz problémák húzódnak meg.

Európában a kisebbségi csoportok konfliktusai több évszázados múltra tekintenek vissza, ugyanakkor a XX. század végére a térségben létrejött egy szupranacionális szerveződés, az EU, amely a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés értékein alapul.

Szükségessé – és időszerűvé – vált tehát az egyes népcsoportok (nemzeti, etnikai, vallási) kisebbségi létéből származó konfliktusos helyzetének tényleges megoldása.

A kisebbségek jogi helyzetének szabályozásával kapcsolatos nehézségek már a bizonytalan kisebbségfogalom, illetve fogalom hiányával kezdődnek, és folytatódnak a különböző csoportokhoz történő eltérő hozzáállással, illetve az egyes államokban létező eltérő jogi megítéléssel. Elfogadhatatlannak tartjuk, hogy egyes országokban hibáztatják a kisebbséget, amiért a nemzeti azonosság megvédése- és fejlesztéseképpen kimondják azt, amit szeretnének, amit gondolnak. Már a bevezetésben szeretnénk tisztázni, hogy az elvárások kifejezése nem bűn.

Mindezeket megvizsgálva talán választ kaphatunk arra a kérdésre, hogy „mi fán teremnek” az emberi jogok, és hogyan őrizhető meg a sokféleség a „globalizáció korszakában”, egy olyan színes világ érdekében, ahol a népek elégedettek, és ahol identitásukat megtarthatják.

Az első rész második felében azokat az európai emberi jogokkal is foglalkozó intézményeket mutatjuk be, amelyek az európai társadalmak számára a leginkább irányadónak számítanak, s amelyek meghatározó módon befolyásolják az emberi jogok romániai érvényesülését is.

A második részben [*Jogtörténeti Adalékok*] tárgyaljuk a román állam alkotmányfejlődésének történetét, a fontosabb jellemzőit és összehasonlítását a magyar posztoszocialista alkotmányfejlődéssel. Egyes témakörök elemzésénél a jog-összehasonlítást kiterjesztjük a főbb nyugat-európai államok alkotmányfejlődésére és alkotmányos szabályozására is. Ezt követi az európai integráció rövid bemutatása, valamint Románia uniós csatlakozásának és a schengeni törekvéseinek elemzése.

Románia alkotmányfejlődésének ismeretét fontosnak tartjuk, mert ezen keresztül megismerhetjük az ország történelmi, politikai, jogi és társadalmi jellemzőinek meghatározó elemeit. Ismereteink szerint mind a mai napig kevesen írtak magyar nyelven történelmi művet Románia alkotmányfejlődéséről, így a forrásirodalom összeállítása és magyar nyelvre történő fordítás során egyértelmű, hogy a személyes értelmezések elkerülhetetlenek, mindazonáltal törekszünk, hogy felöleljük mindazt, ami lényeges és objektíven elemezzük a tényeket.

Összehasonlítva Románia és Magyarország posztoszocialista alkotmányfejlődését látni fogjuk, hogy nem könnyű az ideális alkotmánymódosítási eljárás szabályozása. Kettős követelmény létezik minden alkotmánnyal szemben: egyrészt a politikai intézmények és általában az alkotmányos szabályok stabilitása, másrészt ezek hajlékonysága, hogy a

társadalom, a gazdaság stb. érdekei szerint ezek az intézmények alakíthatóak, megváltoztathatóak legyenek. E két, ellentétes irányba ható elv között kell középutat találni.

Külön fejezetben foglalkozunk Románia 2007. január elsejei történelmi jelentőségű csatlakozásával, valamint a Koppenhágai Kritériumok teljesítési szintjének vizsgálatával foglalkozó bizottsági ország-véleményekkel.

A harmadik részben [*Jogi Szabályozás*] az alapvető jogok alkotmányos keretét, a diszkrimináció szabályozását és kiküszöbölésének kiegészítő rendszerét, valamint a román kisebbségi törvénytervezetet vesszük górcső alá. Ezt követően bemutatjuk az önkormányzatok alárendeltségében működő helyi rendőrséget, mint a decentralizáció egyik formáját Romániában.

A demokratikus alkotmány elfogadása nem korlátozódhat az egyetemesen elismert alapvető erkölcsi-politikai eszmék hangoztatására, hanem olyan általános alkotmányos alapelveket kell megjeleníten, amelyeket a törvényalkotás a konkrét szabályozás során alkalmazni köteles, és amelyek érvényesülése ellenőrizhető.

Vizsgáljuk a diszkrimináció tilalmára vonatkozó speciális jogi keret fejlődését az ezredfordulót követően Romániában. E jogalkotói folyamat kiindulópontja volt a 2000. augusztus 31-én elfogadott 137-es sz. kormányrendelet, amely egységes szerkezetben a diszkrimináció valamennyi formájának megelőzéséről és büntetéséről rendelkezik. Bár a diszkrimináció terén az EK 2000/43-as irányelvvel való jogharmonizációban a rendelet haladást jelentett, tévedéseket is tartalmazott és tisztázatlanul hagyott egy sor olyan kérdést, amelyeket az EU irányelvei által felállított minimális standardoktól való eltérésként értelmeztek.

Az ET és az EU által támasztott elvárásoknak megfelelően Románia újszerű megoldások felé tett lépéseket azzal, hogy kialakította az emberi jogok védelmének és a diszkrimináció kiküszöbölésének kiegészítő rendszerét. Dolgozatunk ezen fejezetében bemutatjuk és értékeljük azt a 4 pillért, amelyre e kiegészítő rendszer hagyatkozik.

A romániai magyarok Európa egyik legnépesebb kisebbségét képezik, így óriási szükség lenne a nemzeti kisebbségek törvényének vagy a nemzeti kisebbségek törvénykönyvének elfogadására, amely magában foglalná a területen létező összes törvényes előírást, amelyek ma rendkívül szétszórtan vannak benne különböző, a társadalmi élet általános aspektusait szabályozó jogszabályokban.

A román kormány 2005-ben a parlament elé terjesztette a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló tervezetet, amelyet az elmúlt 7 évben többszöri nekifutás ellenére sem sikerült elfogadni. A képviselők még a bizottsági tárgyalások során félretették a

dokumentumot. Egyszerűen nem tűzik napirendre, így nincs plenáris vita, majd ezt követően szavazás a tervezetről. Föltevéődik a kérdés, hogy vajon miért nem hoznak már végre egy elfogadó vagy elutasító döntést? Választ kapunk arra kérdésre is, hogy ez a 7 éve tartó halogatás nem ütközik-e az alkotmány rendelkezéseibe? Ezen fejezet a kisebbségi törvénytervezet néhány jellemzőjét, állapotát kívánja leírni és – némely lényeges vonatkozása tekintetében – értékelni.

A decentralizáció igen fontos tényező a kisebbségi jogok érvényesülése szempontjából, hisz lehetővé teszi az igazgatottak részvételét, bekapcsolódását az őket legközvetlenebbül érintő döntések meghozatalába. A helyi ügyek helyi intézésével lehetőség nyílik a helyi erőforrások hatékonyabb kihasználására, az ügyek gyors intézésére, mivel a helyi szervek jól ismerik a döntések alapjául szolgáló körülményeket.

Romániában esetében pozitív elmozdulás, decentralizáció volt tapasztalható az ezredfordulót követően, amikor átfogó programot fogadtak el, amelynek keretében helyi rendőri szerveket hoztak létre, egyidejűleg végrehajtva olyan változtatásokat (demilitarizálás), amelyek az önkormányzati rendőrség modelljének a megvalósulását szolgálják. A közösségnek fontos szerepe kell legyen annak meghatározásában is, hogy ott, ahol él, milyen típusú, milyen módszerekkel dolgozó rendőrség működjön.

Fontosnak tartjuk, hogy ezen program maradéktalanul megvalósuljon a gyakorlatban is, hisz ezáltal a helyi közösségek nagyobb autonómiát kapnak, úgy is, hogy a rendőrség egy része a helyi közigazgatás alárendeltségébe kerül. Tehát a közös politikai értékek és a gazdasági integráció Európájában a rendvédelem sem ragadhat le térben és időben.

Értekezésünk e fejezete tehát a román önkormányzati rendőrséggel kapcsolatos tendenciákat, és a jogi szabályozást vázolja föl és értékeli, valamint egy ehhez kapcsolódó közvélemény-kutatás eredményeit ismerteti, valamint ezekből következtetéseket von le.

## I. RÉSZ TISZTÁZANDÓ FOGALMAK

### 1. AZ EMBERI JOGOK FOGALMA ÉS EURÓPAI VÉDELMI RENDSZERE

#### 1.1. Az emberi jogok

##### 1.1.1. Az emberi jogok természete

Az emberi jogok kifejezés alatt, a történelem folyamán, az adott kortól és kultúrától függően, a jog, az etika, a politika, és a vallás képviselői mást és mást értettek. Sok kiváló tudós és gondolkodó vizsgálta társadalmi együttélés szabályait, mint alapvető társadalmi problémát, az egyén és a közösség, az egyén és az állam, az egyén és a hatalom egymáshoz való viszonyát, az ókortól napjainkig. Az állam által alkotott pozitív jog és az embereket öröktől fogva megillető jogok egymáshoz való viszonya, a társadalmi viszonyok alakulásával folyamatosan változott.

Az egyik legelfogadottabb álláspont szerint az emberi jogaink az ember természetéhez kötődő jogosultságok. Olyanok, melyek minden körülmények között, még a jogszabályok ellenére is megilletnek minket. Tehát az emberi jogok erősebbek mint a jogszabályok, merthogy az emberhez, a személyhez fűződő jogon alapulnak. Az ember lényegétől elválaszthatatlan, a hatalomtól független jogosultságként emberi jogaink erősebbek a tárgyi jognál.

A természetjog (lex naturalis) fontos jellemzője, hogy az igazságosságot és az emberi-társadalmi létezés erkölcsi követelményeit kifejező helyes jogot keres, a pozitív jog (lex humana) mellett és felett egy másik magasabb mércét. Ennek a magasabb mércének, a helyes jog mértékének a forrása vagy az abszolút erkölcs, vagy a vallás, vagy az emberi természet, vagy pedig az ésszerűség. Szigeti Péter álláspontja szerint e jogi jelenségek megkettőzésének két következménye lehet:

(i) a tételes jog érvényessége elvitathatóvá válik, ha nem felel meg a természetjog követelményeinek, sőt igazságtalannak, értéktelennek tekinthető ezen szféra szempontjából az adott pozitív jog, aminek a fordítottja is megtörténhet;

(ii) a tökéletlen, hibás joggyakorlat, ítélkezés ellenére is fenntarthatóvá válik az igazi jog, az igazság eszményeinek érvényessége, az ember számára való értéke. <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ld. bőv. Bólyai János, Szigeti Péter, Szikinger István: *Emberi jogok*, Rejtjel Kiadó, Bp, 2005. 12.

A természetjog minden körülmények között arra tart igényt, hogy elsődleges legyen a pozitív joggal szemben. A megkettőződött jogban pedig a jog két rétege között feszültség, konfliktus keletkezhet.

A tökéletlen emberi joggal szembeállított örök érvényű természetjogot az ókorban megpróbálták gondolatilag konkretizálni. Olyan elvekben, mint a „*mindenkinek meg kell adnia a magáét*”, azaz a méltányosság elve, melynek kiegészítő tartalma, hogy „*senkit sem érhet jogtalanság*”; vagy „*a jóra kell törekedni, s kerülni kell a gonoszat*” elve. Olyan egyszerű és egészen általános elveket tettek feltétlen érvényűvé, melyekkel fenn lehetett tartani az igazságosság igényét a változó pozitív jog és a téves jogszolgáltatói, bírói döntések közepette. Ezzel közel hozták a jogot az erkölcshez.

A középkori, skolasztikus természetjog esetében pedig még szorosabb, közvetlenebb lesz a kapcsolat jog és erkölcs között. Aquinói Szent Tamás az emberi jogot is a természetjog, a valláserkölcs örök forrásából eredeztette.<sup>2</sup> Ezért azt a hatalmi parancsot, amely szembekerült az isteni-természeti törvénnyel, igazságtalan vagy erkölcstelen, nem is kell jogként elfogadnunk. Nem azonos egymással a természetjog és az ember alkotta pozitív jog. Ha azonban utóbbi, a tételes jog ellenkezik a természetjog által közvetített isteni törvénnyel, akkor az egyén megtagadhatja az engedelmességet a pozitív jog előírásaival szemben.

A polgári társadalom a természetjogot a XVII. századtól napjainkig többféle formában intézményesítette. A korai természetjog (Grotius<sup>3</sup>) még tartalmazott vallásos elemeket, de a naturalista természetjog már szekularizált gondolatrendszer. Spinoza, Locke és Rousseau a polgári társadalom olyan eszmei előkészítői, akik az önkényes feudalizmussal szemben a forradalmi természetjog nevében léptek fel, a népszuverenitás, a szerződéselméletek és a jogegyenlőség gondolat jegyében.

A természetjog mögötti emberi természet végeredményben vagy az isteni akaratból következő teremtésre megy vissza, tehát transzcendens (nem-evilági, hanem túlvilági), vagy pedig az ember belső lényegéből fakadó földi tulajdonság (Kantnál pl. a lelkiismeret<sup>4</sup>).

A természetjogi felfogás későbbi formái az embereket születésüktől fogva megillető alapvető jogokról beszélnek, melyeket a hatalom nem vehet el a polgároktól. Tehát azok velünk született és elidegeníthetetlen jogaink. Ezekről akkor sem mondunk le, amikor szerződéssel államot alapítunk, mert az emberi szabadságjogokat a hatalom nem sértheti meg. A szabadságjogok arra valók, hogy korlátokat állítsanak az állami cselekvés elé, s ezzel

<sup>2</sup> Aquinói Szent Tamás: *A létezőről és a lényegről*, Helikon Kiadó 1990.

<sup>3</sup> Grotius, Hugo: *A háború és a béke jogáról*, 1-2 köt. Pallas Stúdió, Bp, 1999. 37.]

<sup>4</sup> Kant, Immanuel: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése*, Gondolat Bp, 1991. 52-54.

kijelölik a magánszféra és cselekvési autonómia azon kereteit, ahova az államhatalom nem teheti be a lábát. Az emberek a szabadságjogok és a tulajdon tekintetében jogilag és politikailag egyenlők, s ezt az államhatalom sem változtathatja meg.

A polgári forradalmak természetjogát a XIX. század közepétől kezdték átértelmezni a jogpozitivizmus szellemében. Miután a szabadságjogok közül sok mindent alkotmányosan rögzítettek, az emberi jogokat többé már nem az ember természetéhez kötötték, hanem azok tételes jogi alapjait tartották szem előtt. Ezzel az emberi jogok állam által elismert jogokká, állampolgári jogokká váltak. Az egykori természetjog pozitivizálódott, így már csak az állam önmaga állít fel korlátokat saját tevékenységével szemben. Az emberi jogok pozitivizálódásukkal tehát egy funkcióváltozáson mennek keresztül: ami megvalósul, átmegy a társadalmi gyakorlatba, az többé nem lehet magasabb, kritikai mérce. De a II. világháborúban elkövetett szörnyűségek nyomán egy újabb fordulatra került sor az emberi jogokkal kapcsolatos jogfejlődésben: újból a természetjogi gondolkodás került előtérbe.

Következésképpen az antikvitás és a középkor szerzői bölcs önmérsékletet tanúsítottak, amikor néhány egyszerű elvben, örök érvényűnek gondolt erkölcsi és/vagy vallási normában akarták megragadni a változó és tökéletlen földi joggal szemben az állandóság és a helyes jog mércéit.<sup>5</sup>

### ***1.1.2. Az emberi jogok és a jogállam fontosabb összefüggései***

A jogállamiság eszméje a polgári átalakulás időszakára nyúlik vissza, a polgárság a feudális önkény megszüntetése érdekében alapvető garanciák kiépítésére törekedett. Ezen küzdelmek jegyében születtek meg azok az elvek, amelyeknek történelmi gyökerei vannak, de ma is meghatározóak: *a rule of law* Angliában, a német jogállam *Rechtsstaat*, a francia *État de droit* koncepciója.

Az erkölcsi eszméket előtérbe helyező jogállam koncepciót a XIX. században a pozitivisták jogállam koncepció váltja fel, amely az erkölcsi értékeket háttérbe szorította és a formális legalitásra helyezte a hangsúlyt. A pozitivisták jogállam szemlélet a közigazgatásra helyezte a hangsúlyt, Otto Mayer ennek megfelelően a jogállamot a jól tagolt közigazgatási jog államaként jellemezte.<sup>6</sup>

Míg Németországban a jogirodalom a XIX. század elsősorban a formális jogállamiság megerősítésén, a közhatalomnak joghoz kötöttsége megerősítését tartotta szükségesnek, addig

<sup>5</sup> Bólyai-Szigeti-Szikinger i. m. 13.

<sup>6</sup> Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, hvg-orac, Bp, 2010. 38-39.



Nagy Britanniában és Franciaországban inkább a materiális jogállam-fogalom került előtérbe, amelyben az erkölcsi aspektusok is jelentős szerepet kapnak. A második világháborút követően Németország is a formális jogállam-fogalom helyett a materiális jogállam-fogalomra helyezi a hangsúlyt. A materiális jogállam olyan értékeket foglal magában, mint az alapjogok megvalósulása vagy a hatalom megosztásának a kívánalma.<sup>7</sup>

Az Európa Tanács Velencei Bizottsága a jogállam, a rule of law tartalmi elemeinek meghatározása érdekében egy jelentést fogadott el, amely szerint a jogállam fogalmi elemei a következők: (1) a jog uralma, a törvényesség biztosítása, (2) jogbiztonság követelménye, (3) az önkényesség tilalma, (4) a független bírói szervekhez való fordulás joga, (5) az emberi jogok védelme, (6) diszkrimináció tilalma, a törvény előtti egyenlőség elve.<sup>8</sup>

Fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy a jogállam jellemzéséhez különbséget kell tenni a törvényesség és a jogosság, a törvény (lex) és a jog (jus) között, hogy kizárjuk azt az egyszerűsítő gondolatot, hogy a jogállam egy rendszerezett társadalom, amelyben a hatalom és az állampolgárok is szigorúan betartják a törvényeket. Ez a gondolatmenet alapvető jogi kifejezések egy tényállásra való leegyszerűsítését jelentené, amely ezen felül érzékeny lenne a fokozatosságra, vagyis hogy kisebb vagy nagyobb mértékben lenne-e betartva a törvény. A jogállam azonban nem lehet kisebb vagy nagyobb mértékben jogállam, hanem csak egyszerűen jogállam.<sup>9</sup>

A törvénynek, mint kötelező előírásnak, ugyanaz az elnevezése mind a diktatórikus mind a demokratikus rendszerekben. Következésképpen a „törvény uralma” vagy a „törvény szupremáciája” kifejezésekkel nem különböztethető meg a diktatúra és a demokratikus rendszer. Nem a törvényesség tehát a jogállam jellemzője, fogalomalkotó eleme, hanem a jogosság, mely megköveteli, hogy a törvény egy közvetlen vagy közvetett megegyezés eredménye legyen a hatalom és az állampolgár között, kölcsönös jogokkal és köteleességekkel. Minden törvény, közvetlen vagy közvetett módon, tükrözze a nép akaratát, amelytől a politikai hatalom származik.<sup>10</sup> Azonban nem szabad összekeverni alkotmányjogilag, hogy bár a hatalom forrása a nép, de nem feltétlenül az alanya, gyakorlója, hiszen a képvisellel egy reprezentáció megy végbe és akkor az alany már a képviselő testület lesz. A képviselő testület akarata csak közvetve fejezi ki a népakaratot, viszont formálja azt.

A jogállam meghatározásához egy alapvető megegyezés (alkotmány, alaptörvény) létezéséből kell kiindulnunk a nép és a hatalom között, amelynek biztosítékokat, garanciákat

<sup>7</sup> Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk): *Bevezetés az Alkotmányjogba*, hvg-orac, Bp, 2012: 71.

<sup>8</sup> CDL (2010)141rev2 Draft Report on the Rule of Law

<sup>9</sup> Eleodor Focșeneanu: *Istoria constituțională a României 1859-1991*, Humanitas, București, 1998. 183.

<sup>10</sup> J. J. Rousseau: *Contractul social*, Editura Științifică, București, 1957. 137-138.

kell tartalmaznia, hogy éppen úgy, ahogyan az állampolgárt kötelezik az állam kényszerítő intézkedései a törvény betartására, ugyanúgy legyenek az állampolgárnak alkotmányos eszközei arra, hogy rábírja a hatalmat a törvények és az emberi jogok tiszteletben tartására.

## 1.2. A kisebbségi jogok

### 1.2.1. A kisebbségekre vonatkozó jogi szabályok rövid története

A kisebbségekre vonatkozó szabályozás a XIX. század második felében jelenik meg Európában, és szoros összefüggésben van a modern nemzetállamok kialakulásával. Ezekre ugyanis a centralizációs törekvés a jellemző, szemben a feudalizmus széttagoltságával, ahol az etnikai különbözőség nem okozott problémát, vagy éppen privilégiumokkal esett egybe, mint pl. a kollektív nemesség. A modern kisebbségvédelem előzményei ugyanakkor visszanyúlnak a reformáció és az ellenreformáció küzdelmeiben létrejött kompromisszumokhoz, mint pl. az 1557. évi tordai országgyűlésnek az erdélyi egyéni vallásszabadságot kimondó határozatához.<sup>11</sup>

A kisebbségvédelem nemzetközi szabályozása iránti valódi igény az első világháborút követően alakult ki, amikor a békeszerződések és a nemzetközi jog egyéb dokumentumai fontos intézményi garanciákat fogalmaztak meg.

A két világháború közötti időszakban a Nemzetek Szövetsége keretében működtetett kisebbségvédelmi rendszer adta meg a kisebbségek védelmének kereteit. A Nemzetek Szövetségének létrehozásával egyszerre akarták stabilizálni a versailles-i békerendszert és elérni azt, hogy a területváltozásokkal hátrányosan érintett államok, illetve nemzeti kisebbségek ne újabb területi változásokban, revánsban lássák az egyedüli megoldást sorsuk javítására.<sup>12</sup> Mindazonáltal ebben az időszakban is regionális szabályokból állt a kisebbségi jog, csupán Európa középső és keleti részére vonatkozott, annak ellenére, hogy Európa nyugati részén is életek jócskán kisebbségek.<sup>13</sup>

A második világháború lezárása után durva bosszúállás is következett, ami az esetleges egyéni felelősség megállapítása helyett alapvetően a kollektív felelőségre hivatkozva, a hitleri

<sup>11</sup> Ld. bőv. Kovács Péter: *Nemzetközi Közjog*, Osiris, Bp, 2006. 316.

<sup>12</sup> Kovács i. m. 317.

<sup>13</sup> Trócsányi László-Francois Delpérée (szerk.): *Európa egysége és sokszínűsége: a kisebbségek jogai; A belga és a magyar példa*, Nyitott Könyv Kiadó, 2003. 128.

rendszer bünei miatti felháborodásra alapozva, azzal cinikusan visszaélve szintén rasszista politikát jelentett, pl. mézszárlások, kitelepítések valósultak meg.<sup>14</sup>

Az ENSZ megalakulása is az egyéni jogok újbóli előtérbe helyezését eredményezte. A kisebbségi jogok háttérbe szorultak, talán azért, mert a háborút előidéző okok között szerepetek az etnikai problémák is. Általános nézetté vált, hogy a kisebbségi jogok az emberi jogok egyik ága, ezért önálló szabályozásra nincs szükség. A közép- és kelet-európai volt szocialista országokban pedig tilalmi listára került e jog elismerése. Ennek ellenére az ENSZ, az ET az EBESZ égisze alatt születtek olyan rendelkezések, amelyek a kisebbségek univerzális védelmét szolgálták.<sup>15</sup>

A XX. század második felében vált ismét egyre erősödővé az a felismerés, hogy az egyéni jogok és az egyenjogúság garantálása nem tudja kiküszöbölni azokat a helyzeteket, amelyek a kisebbségi jogok esetleges tömeges, a hagyományos védelmi rendszerben nehezen orvosolható megsértését hozzák magukkal. Az ET, az EBESZ, illetve az EU tagállamainak együttműködése révén kezdett kialakulni egy a kisebbségek jogi szabályozására vonatkozó elkülönült és jelentős normacsoport és intézményrendszer.

A közép- és kelet-európai országokban történt rendszerváltásokat követően megerősödött a kisebbségekkel való aktívabb foglalkozás mind nemzetközi, mind nemzeti téren. Így ismét napirendre került a kisebbségek alkotmányjogi jogalanyiségének és kiemelt védelmének kérdése.

### *1.2.2. Az egységes kisebbség-fogalom hiányának problémája*

A kisebbségi jogok gyakorlati érvényesülését döntően befolyásolja a kisebbségi jogok alanyának problémája. Vajon kik azok a személyek/szervezetek, akik/amelyek e jognak alanyai? Mind e mai napig – 2012 dereka - még nem létezik egy egységes kisebbségfogalom, mely világszerte jogilag kötelezőként lenne használható.<sup>16</sup> Ugyanez érvényes az EU-ra és tagállamaira is.

Az államok nem egyformán viszonyulnak a kisebbségekhez. Néhány állam sok népcsoportot ismer el,<sup>17</sup> ezzel bizonyos fokú jogvédelmet is biztosítva nekik, néhány csupán

<sup>14</sup> Kovács i. m. 318.

<sup>15</sup> Ld. bőv. Trócsányi- Delpérée i. m. 129.

<sup>16</sup> Thomas D. Musgrave: *Self-Determination and National Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1997. 167-179.

<sup>17</sup> Pl. Kanadában nemcsak az indiánokat és az inuitokat (eszkimókat) ismerik el kisebbségként, hanem a bevándorló, de még nem asszimilálódott népcsoportokat is. [Nagy Károly: *Nemzetközi jog*, Püski Kiadó, Bp, 1999. 286.]

szigorú kritériumok szerint meghatározott csoportokat véd,<sup>18</sup> míg máshol semmilyen kisebbség nem kaphat elismerést.<sup>19</sup>

Az államok az egységes kisebbségfogalom és egy jogilag kötelező, általános kisebbségvédelmi egyezmény létrehozását egyszerűen el kívánják kerülni, azon nehézségek miatt, amelyek egy kötelező nemzetközi szerződésből erednének, valamint azért, mert ezt a fontos, szuverenitást is érintő kérdést minden állam maga kívánja szabályozni.<sup>20</sup>

Az alábbiakban bemutatunk egy pár általunk fontosnak ítélt kísérletet a kisebbségek fogalmának meghatározására.

#### 1.2.2.1. A „kisebbség” fogalmának fontosabb meghatározásai az ENSZ égisze alatt

Az Állandó Nemzetközi Bíróság már 1930-ban definiálta - egy görög-bolgár közösségekkel kapcsolatos ügyben - a kisebbség fogalmát „*olyan csoport, amely közös faji, vallási, nyelvi illetve hagyománybéli tulajdonságokkal valamint összetartozás-tudattal bír, és amelynek célja a csoport fent említett tulajdonságainak megőrzése*“.<sup>21</sup>

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Faji Elkülönítés és Kisebbségi Jogok Albizottságának 1954-ben kidolgozott fogalma szerint „*a kisebbség meghatározás csak a népesség belüli azon nem-domináns csoportokat foglalja magában, amelyek a lakosság többi részétől jelentősen eltérő etnikai, vallási vagy nyelvi hagyományokkal vagy tulajdonságokkal bírnak, és ezeket meg kívánják őrizni.*”<sup>22</sup>

Az ENSZ kisebbségekkel foglalkozó jogtudósa, Francesco Capotorti (Olaszország) tovább próbálkozott egy mindenki számára elfogadható definíció megalkotásával. A világ kisebbségeinek a helyzetéről írott ENSZ jelentésében (1979) a következőképpen határozta meg a kisebbség fogalmát: „*az a nem domináns helyzetben lévő csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, a hagyományaik, vallásuk és*

<sup>18</sup> Általában a legtöbb európai állam törvényei több generáció óta tartó letelepedettséget, vagy legalább egy évszázados honosságot írnak elő a kisebbségként való elismerés feltételéül.

<sup>19</sup> Franciaországban, ahol az „egalité” gondolatának továbbviteleként diszkrimináció lenne, ha a kisebbségeket kiemelten kezelnék. Ezzel a hozzáállással és gyakorlati hátrányaival e nyugat-európai ország az egyik legnagyobb „hátráltatója” az EU közös kisebbségvédelmi politikája kialakításának. [Csányi Edina: *A kisebbségvédelem és egyes jogi kérdései* – 1. rész, <http://jesz.ajk.elte.hu/csanyi20.html> (elérés: 2011. 10. 09.)]

<sup>20</sup> Trócsányi-Delpérée i. m. 19.

<sup>21</sup> Permanent Court in the Greco-Bulgarian Communities, 1930, PCIJ Reports, Series B, No. 17, 4.

<sup>22</sup> Musgrave i. m. 167-179.

nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.”<sup>23</sup> Több későbbi kisebbség-meghatározás is e kísérlethez nyúl vissza.<sup>24</sup>

#### 1.2.2.2. A „kisebbség” fogalmának meghatározása az Európa Tanács és az Európai Unió keretében

A kisebbségek „európai koncepcióját” az ET Parlamenti Közgyűlésének 1993/1201-es számú ajánlása 1. cikkében ismerteti, mely egy kiegészítő jegyzőkönyv lett volna az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, de végül nem került beillesztésre az egyezménybe, ám hatása mégis jelentős maradt. Az ajánlás „a kisebbség” alatt az államban élő olyan személyek csoportját érti, akik: „a) ennek az állam területén laknak és annak állampolgárai; b) régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal;<sup>25</sup> c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek; d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak az állam vagy az állam egy régiójának lakossága körében; e) arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, beleértve kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket.”<sup>26</sup>

A közös uniós kisebbségvédelmi politika kialakításának folyamatában érdemes megemlíteni az ún. Alber-tervezetet, mely az „ethnic group”, azaz „népcsoport” kifejezést használja, és a következőt jelenti: „az Európai Közösség tagállamai mindazon állampolgárainak összessége, amely olyan közös etnikai, nyelvi, történelmi, kulturális és/vagy vallási jellemvonásokkal rendelkezik, amelyek megkülönböztetik a lakosság többi részétől; saját közös kulturális identitással bír és azt meg is kívánja őrizni, több nemzedék óta hagyományosan az állam területén lakik és az állam összlakosságán belül kisebbséget alkot.”

Mint ahogy ebből a tervezetből is kitűnik, a „kisebbség” meghatározás helyett, manapság kezd elterjedni a „népcsoport” megnevezés, mely alatt csak a nemzeti és etnikai kisebbségeket értjük. Ez a fogalom egy erősebb öntudatot is takar, hisz a magukat

<sup>23</sup> Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities, E/CN.4/Sub.2/384, 20.6.1977.

<sup>24</sup> Capotorti definícióját vette alapul a későbbiek során pl. Karl Doehring, Thomas D. Musgrave, Nagy Károly, Marc Bossuyt, José Bengoa.

<sup>25</sup> Mit jelent a kisebbségfogalom meghatározásában megjelölt „rég, szilárd és tartós kapcsolat” akkor, ha egy adott európai állam nem régi és tartós, néhány évtizedes csupán, de területén a kisebbség immár több száz éve megtalálható? Hogyan lehet néhány évtizedes államisággal rendelkező országhoz „rég, szilárd és tartós kapcsolattal” kötődni, illet felmutatni? [Ld. bőv. Trócsányi-Delpérée i. m. 135.] Megjegyzem, hogy az ajánlás elfogadásakor a balti államok szuverenitásukat visszaszerezték, és a területükön számottevő orosz kisebbség élt.

<sup>26</sup> Majtényi Balázs-Vízi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*, Gondolat Kiadó-MTA Jogtudományi Intézet, Bp, 2003. 153.

népcsoportnak nevező kisebbségek gyakran kívánnak a nemzetközi jog alanyaként is fellépni.<sup>27</sup>

A két utóbbi „európai” meghatározás az ENSZ keretében született definícióknál szigorúbb követelményeket állít a kisebbségekkel szemben, ugyanis az állampolgárság és a lakóhely kritériumát is szükségesnek találja a jogvédelemre való jogosultság megszerzéséhez.

Meghatározó fogalmi elem a népcsoport „számbeli kisebbsége” is. Ez először a Capotorti definícióban merült fel, de megtalálható az ET 1993/1201-es számú ajánlásában és az Alber-tervezet által megadott fogalomban is. Az ET 1201-es ajánlása mindazonáltal a - konkrétan nem meghatározott „jelentős számban vannak jelen”- számbeli kisebbséget vonná csak védelem alá.

### 1.2.2.3. Románia és Magyarország kisebbség/nemzetiség-definíciójának összehasonlítása

A román jogtudomány azt a meghatározást alkalmazza, amely leginkább a Capotorti által megfogalmazott definícióra hasonlít.<sup>28</sup>A nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló román törvénytervezet is ezt a definíciót vette alapul: „*Nemzeti kisebbség minden olyan román állampolgárokból álló közösség, amely a modern román állam megalakulása óta Románia területén él, a többségi lakosságnál kisebb létszámú, saját etnikai önazonossággal rendelkezik, amelyet kultúrája, nyelve vagy vallása fejez ki, és ezt meg akarja őrizni, kifejezésre akarja juttatni és fejleszteni akarja.*” A romániai definícióval kapcsolatban kritikaként említhető meg az összetartozás-tudat megjelenítésének a hiánya, hiszen ez segíti őket egységben maradni.

Magyarországon a nemzetiségek jogairól szóló törvény nemzetiségi definíciójában is szerepel az összetartozás-tudat, mely nélkül a kisebbségek/nemzetiségek közösségi léte nehezen képzelhető el. A 2011. évi CLXXIX. törvény 1. § (1) bekezdésében található nemzetiségi definíció megegyezik a hatályon kívül helyezett 1993. évi LXXVII. törvény 1. § (2) bekezdésében található nemzeti és etnikai kisebbség definíciójával: „*E törvény értelmében nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi*

<sup>27</sup> Föltevődik a kérdés, hogy vajon miért van az, hogy az államok a párizsi békekonferenciák óta arra törekcszenek, hogy a „nép” és a „kisebbség” fogalmát, mint két teljesen különálló fogalmat kezeljék? Véleményünk szerint azért, mert a népeket megilleti az önrendelkezés joga, mely az állami szuverenitással szinte mindig konfliktusban áll, míg a kisebbségek csupán kisebbségvédelemre tarthatnak igényt.

<sup>28</sup> Radu Chirița – Anca Săndescu: *A nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó román jogszabályok elemzése* (fordította: Incze Éva), In: Magyar Kisebbség 2008/3-4. 62.

résztől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”

Föltevéődik a kérdés, hogy miért használja az új törvény és az alaptörvény is a nemzeti és etnikai kisebbség helyett a nemzetiség kifejezést? A magyar jogtörténeti és társadalomtörténeti hagyományoknak leginkább a nemzetiség szó felel meg, ezek legtöbbször nemzetiségként említették a kisebbségi közösségeket.<sup>29</sup> Mindemellett a kisebbség szó egy tágabb fogalom, amibe beleférnek a vallási kisebbségek tagjaitól kezdve a szexuális kisebbségekig „mindenki”.<sup>30</sup> A nemzetiségi szó jobban ki tudja fejezni azt a „kör”, amelynek az elnevezésére lehet használni.

A magyarországi definíció - amennyiben eltekintünk a 100 éves időbeni korláttól – lényegében az ET 1993/1201-es ajánlásának átvételét jelenti. Románia esetében a kisebbségfogalom meghatározásában megjelölt „rég, szilárd és tartós kapcsolat” nem lehetséges. Nyilvánvalóan a törvény csak a modern román állam létrejöttének pillanatában (1918. december 1.) az ország területén élő közösségeket ismerheti el nemzeti kisebbségként, szemben a magyarországi definícióval, amely a legalább 100 éve Magyarország területén élő közösségeket tekinti nemzetiségnek.

Fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy az 1201-es ajánlás megszövegezői a kollektív jogadományozás és az autonómiák lehetőségét valós, választható opcióknak tekintik, mint ahogyan azok is Nyugat-európában. Ennek ellenére a kelet-európai közegben az államalkotó nemzetek részéről heves ellenállásba ütközik gyakorlatba ültetésük.

Elfogadhatatlannak tartjuk, hogy Romániában már a miatt is hibáztatják a magyar kisebbséget, hogy területi autonómiát mer igényelni, ugyanis ez alkotmány sértő a román alkotmányjogászok nagy részének értelmezésében.<sup>31</sup> Véleményünk szerint nincs ellentmondás az alkotmány 1. cikkének (1) bek. („Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam”) és az autonómia kérdése, vagy létezése között, hisz az autonómia formái közül még a területi autonómia sem egyenlő a függetlenné válással. Az Alaptörvény XVII. cikkének (1) bek. szerint „a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők”, a nemzeti kisebbségek kollektív jogait elismerik.

<sup>29</sup> Kállai Ernő nyilatkozata: <http://www.hirextra.hu/2010/09/30/ciganyok-nemzetiseg-vagy-kisebbsseg/> (elérés: 2011. 10. 15.)

<sup>30</sup> Ennek alapján a férfiak is ilyen csoportot alkotnak, hiszen kevesebben vannak, mint a hölgyek.

<sup>31</sup> Constantinescu Mihai – Muraru Ioan – Iorgovan Antonie: *Revizuirea Constituției României. Explicații și comentarii*, Editura Rosetti, București, 2003. 10.

Következésképpen, mivel nem létezik egységes, jogilag kötelező nemzetközi jogi meghatározás, az államok kezében marad a feladat, hogy a területükön élő kisebbségeket elismerjék és helyzetüket törvényekben, valamint más államokkal kötött szerződésekben szabályozzák. A fogalom-meghatározás hiánya azt is jelentheti, hogy az egyes államok nem akarják elvonni egy kötelező tartalmú meghatározással a szerződő országok szabadságát a fogalom kialakításában.

### *1.2.3. A kisebbségek fontosabb formái*

A kisebbségek legfőbb fajtái a vallási, a nyelvi, a nemzeti és az etnikai kisebbségek. Ez különbözteti meg a kívülálló számára a csoportot a többségtől - e kritérium minden fogalomban jelen van.

A *vallási kisebbségek* minden olyan csoportot magukba foglalnak egy államban, akik olyan vallási meggyőződéssel bírnak, amely a többségtől eltérő. A „vallás” és a „meggyőződés” fogalmak tágan értelmezendők és minden teista, nem-teista és ateista meggyőződést magukba foglalnak.

A *nyelvi kisebbségeket* azon népcsoportok alkotják, akik egy adott állam területén nem a „nemzeti”, azaz hivatalos nyelvet beszélik szóban, írásban, magán- illetve hivatalos értekezéseikben. Sajnos, a nyelvtudomány sem határozta meg pontosan, mely jelzők alapján különíthető el egy nyelvi kisebbség a többitől, mindazonáltal Európában mintegy 50 nyelvi kisebbségről beszélhetünk.<sup>32</sup> ET keretében a nyelvi kisebbségekkel külön dokumentum foglalkozik.<sup>33</sup>

A *nemzeti kisebbségek* fogalma az I. világháború után vált elterjedté: azon csoportok érthetők rajta, akik az anyaállamtól elszakadtak és saját kultúrával rendelkeznek, mint pl. a magyar kisebbség Romániában. Ezen fogalom megjelenik az EJEE-nek 14. cikkében, valamint az EBEÉ-Zárokokmányban is.

Az *etnikai kisebbségek* meghatározása kissé bonyolult, ám általános az egyetértés abban, hogy különböző tényezőkből - mint közös eredet, kultúra, történelem, illetve faji, kasztbéli vagy törzsi összetartozás - áll. Ezen csoport egyben a nemzeti kisebbségnél tágabb, általánosabb fogalom, melybe tehát ez utóbbiak is beleillenek<sup>34</sup>. Ide sorolhatjuk Európa

<sup>32</sup> Csányi u. o.

<sup>33</sup> Az ET keretében létrejött „Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája” (1992)

<sup>34</sup> Csányi u. o.



számos országában jelentős számban élő romákat, melyek az etnikai mellett egyben nyelvi kisebbséget alkotnak.

Egyetértünk azzal a nézettel, hogy különbséget kellene tenni az „önkéntes” és a „kényszer szülte” kisebbségek között. Nyilvánvaló, hogy azoknak, akik rajtuk kívülálló okokból, pl. háborút lezáró békeszerződéssel, áttelepítéssel kerültek másik országba, segítséget kell nyújtani kultúrájuk, identitásuk megőrzéséhez. Az „önkéntes kisebbségek” esetén talán valószínűbb a beolvadás szándéka, valamint ezen csoportok - előnyösebb helyzetüknél fogva - maguk is többet tehetnek azonosságuk megőrzése érdekében.<sup>35</sup> Ugyanakkor azon határ megvonása, ahol az önkéntes, illetve a kényszer szülte kisebbségek elválnak, főleg a gazdasági okokból más országba települt népcsoportok esetén, rendkívülien nehéz és érzékeny kérdés.

#### *1.2.4. A kisebbségi jogok szabályozásának technikai és Románia*

Régi problémája az emberi jogok védelmének és szabályozásának a közösségek szerepe. Egyfelől az emberi jogok klasszikusan az egyén és a közhatalom viszonyának szabályozására irányultak, másfelől azonban már a kezdeti időszakban is megjelentek azok az igények, amelyek az egyén védelmét a közösség helyzetének rendezésén keresztül is biztosítják. Megfigyelhető az is, hogy a jogi személyek egyes viszonyokban a védelem oldaláról nehezen különböztethetők meg az egyes egyénektől, magánszemélyektől. A jogfejlődés során egyre inkább elismerést nyert, hogy a kisebbségi jogok oltalmazása csak úgy lehetséges, ha a jogalkotó tekintettel van azokra az embercsoportokra, akik társadalmi helyzetük vagy a történelmi hagyományok, illetőleg bármely egyéb ok miatt egészükben szenvedhetnek sérelmet, ami természetesen az egyes embereken is lecsapódik.<sup>36</sup> Tehát az alkotmányi szintű szabályozások tükrében különböző megoldási módozatok vagy fokozatok léteznek, attól függően, hogy az adott ország kiket tekint a kisebbségi jogok címzettjének, és miként alakítja ki államszervezeti felépítését.

Az első megoldási fokozat az, amikor a többségi nemzet ugyanolyan jogokat biztosít a kisebbségek számára, mint amellyel a többségi nemzet rendelkezik. Itt megjelennek kisebbségvédelmi szabályok, de ezek a kisebbséghez tartozó egyének részére fogalmazznak meg szabályokat. Ebben a megoldási módozatban a többségi nemzet, a diszkriminációt elkerülendő, formális egyenlőséget biztosít a kisebbségeknek, de kisebbségekhez tartozó

<sup>35</sup> U. o.

<sup>36</sup> Bólyai-Szigeti-Szikinger i. m. 126.

egyéneket és nem a kisebbségi közösséget tekinti partnernek, ezért csak az egyének számára fogalmaz meg individuális jogosítványokat. A jogi szabályozás akkor is individuális jelleget kap, ha a jogot csak közösségben lehet gyakorolni.<sup>37</sup>

A második fokozat az, amikor a többségi nemzet a kisebbségeket nemcsak egyénekként veszi, hanem mint közösséget, és a kisebbségi közösségek és azok tagjai számára fogalmaz meg kollektív és egyéni jogosultságokat. Ebben az esetben nem csak a kisebbségekhez tartozó egyének identitásának megőrzése a cél, hanem maga a kisebbségi közösség is alanya a jogosultságoknak. Ebben a fokozatban megjelennek a nemzeti kisebbségek önkormányzati jogosultságai.

A harmadik legerősebb fokozat az, amikor a kisebbségek az államszervezetben is önállóan jelennek meg, vagyis önálló intézményrendszert alkothatnak. Ennek formája az, amikor egy autonóm terület, egy régió, vagy egy föderatív egység révén majdnem teljes önállóságot kap ügyeinek intézésében. A nemzeti kisebbségek nem csak államalkotó tényező, hanem meghatározott ügyekben saját törvényhozó és végrehajtó hatalommal is rendelkeznek.<sup>38</sup> Európa több, a nemzeti kritériumok szerint autonóm terület létezik, mint például a belgiumi kisebbség területe, Dél-Tirol, valamint az Åland-szigetek.

A fentiekben felsorolt mindhárom módozat megtalálható Európában. Hogy melyik ország melyik modellt érvényesíti, függ többek között a történelmi hagyományoktól, a többséghez és a kisebbséghez tartozók egymáshoz való viszonyától, a kisebbség érdekérvényesítő képességétől, és az ország gazdasági fejlettségétől is.

A romániai nemzeti kisebbségeknek, a fent említett körülmények és a jelenlegi politikai helyzet figyelembe vételével - első lépésben - minimum a második fokozatra lenne szüksége, vagyis arra, hogy a nemzeti kisebbségek legyenek államalkotó tényezőként elismerve, s ne csak egyénekként, hanem kisebbségi közösségként is részesülhessenek különböző jogosultságokban. Továbbá igen fontos lenne, hogy Romániában és persze minden országban egy átlátható, kiszámítható, ellenőrizhető és az európai normáknak megfelelő jogvédelmi rendszer épüljön ki.

<sup>37</sup> Trócsányi- Delpérée i. m. 137-138.

<sup>38</sup> U. o.

## 2. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI VÉDELMÉNEK KÉT LEGFONTOSABB RENDSZERE

### 2.1. Az emberi jogok védelme az Európa Tanács keretében

A kor egyik legrealistább politikusaként ismert Churchill 1946. szeptember 19-én Zürichben tartott beszédében a szovjet blokkal szembeni „Európai Egyesült Államok” kialakítását sürgette, amely felé első lépésként javaslatot tett az Európa Tanács (ET) létrehozására.<sup>39</sup>

Churchill gondolatait az európai politikai vezetők komolyan vették, 1949-ben Londonban kormányközi politikai szervezetként létrehozták az Európa Tanácsot. Az ET valamennyi tagállama el kell, hogy ismerje a jog uralmának az elvét, illetve azt, hogy a joghatósága alá tartozó minden személyt megilletik az emberi jogok és az alapvető szabadságok. Itt működik az az emberjog-védelmi mechanizmus, amely mintául szolgált a többi regionális megoldás kidolgozásához.<sup>40</sup>

Azt, hogy az ET konkrétan milyen jogokat kívánnak védeni és előmozdítani, elsősorban az 1950-ben elfogadott, máig rendkívül fontos dokumentuma az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) és annak jegyzőkönyvei tartalmazzák.

Az EJEE-ben megfogalmazott jogok tiszteletben tartásának biztosítása céljából létrehozták az Emberi Jogok Európai Bíróságát, melyhez közvetlenül fordulhatnak a magánszemélyek, és ítéletei a tagországok számára kötelező érvényűek. Sajátossága az EJEE-nek, hogy jogvédelmi mechanizmusát csak azoknak a jogoknak a védelmében lehet igénybe venni, amelyeket az egyezmény tételesen felsorol, illetve amely jogokat az egyezményhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvek (13) tartalmaznak.

Fontosnak tarjuk megemlíteni az ET tevékenységét illetően, hogy úgy a román, mint a magyar sajtóban, hiányos és félreérthető ismertetések jelennek meg. Olyan téves megnyilvánulások követhetőek nyomon, amelyek az Európa Tanácsot és az Európai Unió Tanácsát összemossák, azokat szervezetileg valamilyen módon összetartozó intézményként értelmezik. Ez a zavarkeltő felfogás különösen az ET Parlamenti Közgyűlésének és az Európai Parlamentnek (EP), mint az EU egyik fő intézményének azonosításában nyilvánul meg. E téves felfogáshoz nagy valószínűséggel az a tény is hozzájárul, hogy az Európai

<sup>39</sup> Churchill realitás érzéke annyiban volt hiányos, hogy az európai integrációban nem képzelte bele Nagy-Britanniát, hanem valamiféle kívülálló, irányító, atyáskodó szerepet szánt országának. [Ld. Ralph Beddard: *Human Rights and Europe*, third edition, Gotius Publications Limited, Cambridge, 1993. 19.]

<sup>40</sup> Kovács i. m. 309.

Parlament és az ET Parlamenti Közgyűlése ugyanazon épületben, a Strasbourgi Európa Palotában ülésezik, valamint hogy az EU tagállamai tagjai az Európa Tanácsnak is.

### *2.1.1. Az Európa Tanács és a kisebbségek védelme*

Az ET Parlamenti Közgyűlése már fennállásának első évétől kezdve lényeges kérdésnek ismerte el a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét. 1961-ben a Közgyűlés azt javasolta, hogy egy kiegészítő jegyzőkönyvbe biztosítsák a nemzeti kisebbségek azon jogait, amelyek nem esnek az EJEE-nek hatálya alá.

Ennek ellenére 1968-ban az ET Szakértői Bizottsága arra a következtetésre jutott, hogy nem feltétlenül szükséges a kisebbségek védelmét külön intézkedéssel, kiegészítő jegyzőkönyvben szabályozni.<sup>41</sup> Az EJEE-nek 14. cikke fogalmazza meg a diszkrimináció tilalmát, és a nem, faj, bőrszín vagy vallás alapján történő megkülönböztetés mellett a valamely nemzeti kisebbséghez való tartozást is szerepelteti. Jóllehet az egyenlőség elvének értelmezésekor egyáltalán nem elhanyagolható a nemzeti hovatartozáshoz való utalás, ez azonban semmiképpen nem szolgál a kisebbségi jogok egy strukturált védelmi rendszerének alapjául.

Az 1989-es és az azt követő évek eseményeit követően felszínre kerültek mindazok a feszültségek, amelyeket ennek a kérdésnek az újraéledése keltett fel számos közép-kelet európai országban. Következésképpen az ET, a közép és kelet-európai országok felvétele során egyre több figyelmet szentelt a kisebbségi problémák szabályozására.

1993-ban az ET tagállamainak Bécsi Állam- és Kormányfői csúcstalálkozóján elismerték, hogy a nemzeti kisebbségek védelme alapvető fontosságú Európa stabilitása, demokratikus biztonsága és békéje szempontjából. Bécsi Nyilatkozat azt is leszögezte, hogy a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását nemcsak tiszteletben kell tartani, hanem megfelelő feltételeket kell biztosítani azok kifejezésére, megőrzésére és fejlesztésére.

A Nyilatkozathoz csatolt II. sz. melléklet tartalmazta azokat az elveket, amelyeket az ET kívánatosnak tartott a kisebbségek jogi védelmének biztosítása érdekében: a nemzeti kisebbségek védelme, a jog uralmának, az államok területi integritásának és szuverenitásának tiszteletben tartása mellett valósíthatók meg, a tolerancia és a párbeszéd légkörében.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Trócsányi- Delpérée i. m. 21.

<sup>42</sup> Kardosné i. m. 239.

### **2.1.2. Románia által elfogadott fontosabb Európa Tanácsi okmányok a kisebbségi jogok területén**

Két igen jelentős kisebbségvédelemhez kötődő nemzetközi okmányt fogadtak el az ET keretében: *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* és *A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája*. Románia mindkét nemzetközi okmányt ratifikálta, így azok – az alkotmány 11. cikkének 2. bek. értelmében – belső jogforrást képeznek.

Az 1993/1201-es sz. ajánlást is a vizsgálandó okiratok sorába vettük, amely az EJEE-hez kapcsolódó kisebbségvédelmi kiegészítő jegyzőkönyv tervezete volt. A Miniszteri Bizottság azonban ezt nem nyitotta meg szerződésként aláírásra, hanem a keretegyezmény kidolgozására adott utasítást, de közben több állam is – közöttük Romániával – az Európa Tanácsba való felvételük során ígéretet tett az 1201-es sz. ajánlás elveinek a betartására is. Az ajánlás hatályossága körüli viták láttán a Parlamenti Közgyűlés az 1995/1255-ös sz. határozatában megerősítette az előbbi érvényességét abban az értelemben, hogy a tett kötelezettség-vállalásokat ellenőrzi.<sup>43</sup>

#### *(i) A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*

A keretegyezményt 1995. február 1-én fogadták el az ET keretében Strasbourgban, és 1998. február 8-án lépett érvénybe, a szükséges számú ratifikációs eszköz felmutatását követően. Románia az 1995/33. sz. törvényben már az elfogadásakor ratifikálta a keretegyezményt.<sup>44</sup>

A keretegyezmény nem tisztázza, hogy pontosan mit ért „nemzeti kisebbség” alatt – a tagállamok eltérő álláspontja miatt nem volt lehetőség<sup>45</sup> – viszont biztosítja az egyéneknek azt a jogát, hogy eldöntse, hogy magára nézve alkalmazza-e azt a megállapítást, miszerint egy nemzeti kisebbséghez tartozik vagy sem. Az egyénnek semmiféle hátránya nem származhat a keretegyezmény által biztosított szabad választásból, és az ehhez kötött jogok gyakorlásából sem.

A keretegyezményben kimondott elvekből eredő jogok és szabadságjogok mind egyénileg, mind másokkal közösségben gyakorolhatók, beleértve az ugyanazon nemzeti kisebbséghez ill. más nemzeti kisebbséghez vagy többséghez tartozó személyeket is. A

<sup>43</sup> Kovács i. m. 324.

<sup>44</sup> Mon. Of. Partea I nr. 82 din 04/05/1995.

<sup>45</sup> Ld. bőv. Trócsányi-Delpérée i. m. 22.

törvény előtti egyenlőség és a törvény általi egyenlő védelem jogát deklarálva, a keretegyezmény rendelkezik a diszkrimináció tilalmáról is elismerve, hogy a pozitív diszkrimináció megengedett, ha azt a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek és a nemzeti többséghez tartozó személyek teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása megkívánja. Ezen intézkedések összhangban kell álljanak az arányosság elvével.

A keretegyezmény értelmében a szerződő államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy a nemzeti kisebbség azonosságtudatának négy alapvető elemét: vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit támogatják. Az aláíró államok kötelesek tartózkodni minden olyan politikai akciótól vagy gyakorlattól, amely a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek akaratuk elleni asszimilációjára irányul.<sup>46</sup>

Foglalkozik a keretegyezmény: a toleranciával, a békés gyülekezés jogával, az egyesülési joggal és a véleménynyilvánítási szabadsággal, a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadsággal.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvüket szabadon és beavatkozás nélkül használhatják magánbeszélgetésben, nyilvánosan, szóban és írásban. Igen gyenge kötelezettségeket ír elő a keretegyezmény azokban az esetekben, amikor nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által jelentős számban lakott területeken a személyek és közigazgatási hatóságok közötti kommunikáció biztosításáról van szó. Ennek teljesítésének feltétele, hogy a kisebbségek kívánsága „megfelel a valóságos szükségnek”. Ebben az esetben a szerződő államok erőfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák - lehetőség szerint - e személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelv használatát elősegítő feltételeket.

A keretegyezmény kitér a bírósági eljárás garanciáira is, amely egyfelől a tájékoztatásra, másfelől a védekezésre vonatkozik. Adott esetben, ingyenes tolmács segítségével is elő kell segíteni a kisebbségi nyelvhasználatot.

A névviseléshez való jogot az érintett állam belső jogába hagyja, de elismeri azt a jogot, hogy család- és utónevét mindenki kisebbségi nyelvén használhassa. Ugyanez vonatkozik a kisebbségi nyelven megfogalmazott cégtáblákra, feliratokra és egyéb magántermészetű információkra, melyeket a nyilvánosság számára közzétehetnek.

Ismét igen erőtlen megfogalmazásba határozza meg a keretegyezmény,<sup>47</sup> hogy a „*felek törekedni fognak, hogy figyelembe véve a nemzetközi megállapodásaikat és sajátos körülményeiket, a hagyományos helységneveket, utcaneveket és egyéb, a közösség számára*

<sup>46</sup> Kardosné i. m. 233.

<sup>47</sup> Kardosné i. m. 235.

szánt földrajzi megjelöléseket a kisebbség nyelvén is kiírják, feltéve, hogy megfelelő igény van az ilyen jelzésre”.<sup>48</sup>

Az oktatási rendszerek keretében a szerződő államoknak csak elismerési kötelezettségük van a kisebbségek saját magánoktatási és képzési intézményeik létrehozásával és működtetésével kapcsolatban, e jog gyakorlása nem jelent semmiféle pénzügyi kötelezettséget a részes tagállamokra. A keretegyezmény kiemelten foglalkozik a nemzeti kisebbségek által hagyományosan és jelentős számban lakott területekkel, mind oktatás, mind kulturális, társadalmi, gazdasági és közügyekben a kisebbségi nyelvhasználat az ilyen területeken hangsúlyozottan biztosítani kell.

Az európai szintű kisebbségvédelem részét kell, hogy képezzék a bilaterális megállapodások. A keretegyezmény kimondja, hogy „a felek törekednek arra, hogy - amennyiben szükséges - többoldalú egyezményeket kössenek más államokkal, kiváltképpen a szomszédos államokkal, annak érdekében, hogy biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét.”<sup>49</sup>

A keretegyezmény rendelkezéseinek mellőzése érdekében a szerződő államoknak nem hivatkozhatnak saját nemzeti törvényeikre.

A keretegyezmény kimondja a kedvezményes elbánás elvét, amelynek értelmében a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek hivatkozhatnak azokra a nemzeti vagy nemzetközi emberi jogi rendelkezésekben biztosított előnyökre, amelyek kedvezőbb elbánást biztosítanak számukra a szóban forgó keretegyezménynél.

Ami a keretegyezmény végrehajtását illeti a Miniszteri Bizottság feladata, hogy a szerződő államok által történő alkalmazását megvizsgálja. A keretegyezmény alkalmazásának hatékony felülvizsgálatának biztosítására egy Tanácsadó Bizottság felállításáról rendelkezik, amely a Miniszteri Bizottságot segíti a keretegyezményben lefektetett elvek megvalósításának értékelésben.

#### (ii) A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája

Az egyezményt az ET 1992. november 5-én fogadta el. Románia 1995-ben írta alá, de csak 2008. január 29-én ratifikálta, így Romániában az csak 2008. május 1-én lépett hatályba.

A Charta pontosan meghatározza a regionális vagy kisebbségi nyelvek definícióját: „olyan nyelvek, amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai

<sup>48</sup> Majtényi-Vízi i. m. 160.

<sup>49</sup> Majtényi-Vízi i. m. 163.

*hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől.”*<sup>50</sup>

A regionális vagy kisebbségi nyelv használatát alkalmazni kell a kulturális tevékenységre és a kulturális létesítményekre, elsősorban a könyvtárakra, videotéákra, kulturális központokra, múzeumokra, archívumokra, akadémiákra, színházakra és filmszínházakra, valamint az irodalmi és filmművészeti alkotásokra, a nép kulturális önkifejezésére, fesztiválokra is. A kulturális tevékenységek szervezéséért és támogatásáért felelős szervezetek feladata, hogy gondoskodjanak az általuk kezdeményezett vagy támogatott tevékenységeikbe megfelelő mértékben, beiktassák a regionális vagy kisebbségi nyelvek és kultúrák ismeretét és használatát. E jog garanciájaként az ilyen rendezvények anyagi és személyi feltételeiről is gondoskodni kötelesek.

A szerződő államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy jogalkotásukból kiiktatnak minden olyan rendelkezés, amely igazolható okok nélkül korlátozza a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát a gazdasági vagy társadalmi élet dokumentumaiban, különösen a munkaszerződésekben, a termékek és felszerelések használati útmutatóiban és egyéb technikai dokumentumokban. A pénzügyi és banktevékenységekben, a kereskedelmi szokásokkal összhangban lehetővé kell tenni a kisebbségi nyelvek használatát, pl. fizetési utalványok és egyéb pénzügyi okmányokon. A Charta kitér arra is, hogy az egészségügyi intézmények, pl. kórházak, nyugdíjasházak, szociális otthonok biztosítsák, hogy az egészségügyi, életkori vagy egyéb okból gondozásra szorulókat regionális vagy kisebbségi nyelvükön fogadják és kezeljék.<sup>51</sup>

A Charta erőtlen megfogalmazásában az államoknak törekedni kell olyan megállapodások megkötésére és végrehajtására, amelyek elősegítik az érintett államokban élő, azonos nyelvet használók közötti kapcsolatokat, a kultúra, az oktatás, az információ, a szakképzés és a továbbképzés területén.

A Charta végrehajtásáról rendelkező rész rendszeres időszakonkénti jelentések elkészítésére kötelezi a szerződő államokat.

Következésképpen elmondhatjuk, hogy a bár a Charta nem tekinthető a kisebbségi jogok érvényesítése egyik hatékony eszközének a kisebbségi nyelveket beszélők érdekeit vitathatatlanul szolgálja.<sup>52</sup> Ebből a szempontból a Charta kollektív jogként ismeri el a

<sup>50</sup> Majtényi -Vizi i. m. 136.

<sup>51</sup> Kardosné i. m. 240.

<sup>52</sup> Nicola Girasoli: *A nemzeti kisebbségek fogalmáról*, Akadémia Kiadó, Bp, 1995. 96.



nyelvhasználat jogát. Az e téren elismert egyenlőség komoly előrelépést jelent más kollektív jogok elismerése felé.

*(iii) A Parlamenti Közgyűlés 1993/1201-es számú ajánlása*

Az ajánlás már az elején leszögezi, hogy olyan jogokról van szó, amelyeket bármely személy egyénileg akár másokkal együttesen gyakorolhat, s tartalmazza a nemzeti kisebbség egy definícióját is.<sup>53</sup>

Fontos alapelv, hogy az egyén szabad választásától függ, hogy nemzeti kisebbséghez tartozik-e vagy sem, és ennek vállalásából vagy elutasításából semmilyen hátránya nem származhat. További fontos alapelv, hogy minden nemzeti kisebbséghez tartozó egyénnek jogában áll vallási, etnikai, nyelvi és kulturális identitását teljesen szabadon kinyilvánítani, megőrizni és fejleszteni, valamint akarata ellenére nem vethető alá semmiféle asszimilációs kísérletnek.

Összhangban az EJEE rendelkezéseivel, minden nemzeti kisebbséghez tartozó egyént megillet a törvény előtti egyenlőség, ami egyben azt is jelenti, hogy tilos a nemzeti kisebbséghez való tartozás miatti diszkrimináció. Az ajánlás értelmében tilos egy nemzeti kisebbség lakta terület demográfiai összetételét szándékosan, ennek a kisebbségnek a hátrányára megváltoztatni. Elismerik az ilyen személyek jogát saját szervezet vagy szervezetek létrehozására, beleértve a politikai pártokat is. Utalva az EJEE-nek rendelkezéseire, minden nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van mind magánéletében, mind a nyilvánosság előtt, szóban és írásban anyanyelvét szabadon használni. Ez a jog a nyelvnek kiadványokban és az elektronikus sajtóban való használatára is vonatkozik. A névvisseléssel kapcsolatosan az ajánlás kimondja, hogy minden nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van család és utónevének anyanyelvén történő használatára, és annak hivatalos elismerésére. Attól függően, hogy egyes területeken milyen számú nemzeti kisebbség él, joguk van a helyi elnevezések, jelzések feliratok és más hasonló információk anyanyelven történő kihelyezésére. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy az ilyen információkat az állam hivatalos nyelvén vagy nyelvein is feltüntessék.

Az ajánlás hangsúlyozza az anyanyelv elsajátításának és oktatásának jogát, valamint az állam jogrendszerének keretein belül saját iskolák, nevelési és oktatási intézmények felállítására és működtetésére vonatkozó jogát. Az ajánlás utal a hatékony jogorvoslatához

<sup>53</sup> Ld. I. rész, 1.2.2.2. alfej.

való jogra, s arra, hogy az egyének vagy képviseleti szerveik a nemzeti kisebbségeket illető jogok megsértése esetén az állam hatóságaihoz fordulhassanak.

Az ajánlás egyik jellegzetessége, hogy Magyarország és Románia, illetve Szlovákia között kötött alapszerződések egyik legtöbbet idézett és vitatott pontjává vált. A legérzékenyebb pont – legalábbis e három ország viszonylatában - annak a jognak a rögzítése, miszerint azokon a területeken, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek joguk van ahhoz, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam belső törvényeivel összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatással önkormányzattal, (appropriate local or autonomous authorities), ill. különleges státusszal rendelkezzenek.<sup>54</sup>

Az ajánlás azt is leszögezi, hogy egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy az csökkenti vagy korlátozza a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek egyéni jogát, illetve a kisebbségre vonatkozó kollektív jogokat, amelyeket a szerződő állam törvényeiben vagy olyan nemzetközi szerződésben foglaltak, amelynek az állam részese.

### ***2.1.3. Románia Európa Tanácsi csatlakozásának körülményei***

Románia már 1990-ben teljes jogú tagságért folyamodott az Európa Tanácshoz, ám csupán 1993-ban sikerült ténylegesen csatlakoznia. Ezen csúszás legfontosabb okait a bányászláadások jelentették. Az akkori politikai hatalom időről időre bányászcsapatokat szólított Bukarestbe, erőszakos fellépésre sarkallva őket azon csoportok ellen, amelyek kétségbe vonták az akkori köztársasági elnök által képviselt rendszer legitimitását. Már az első „bányászjárás” (1990. június 13-15.) komoly torlaszt emelt Románia strasbourgi szervezetbe vezető útján.<sup>55</sup>

Ennek ellenére - kitartó politikai erőfeszítések árán – 1991 januárjában Románia megkapta a különleges meghívotti státust, ám nem sokkal később, 1991 szeptemberében a bányászok másodszer is Bukarestbe vonultak, ami gyakorlatilag visszavetette Romániát a kiinduló pontra. Noha a különleges meghívotti státusát nem függesztették föl, a teljes jogú tagságra való áttérés folyamata tovább lassult.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Kardosné i. m. 242-243.

<sup>55</sup> Az intézményes hatalom időről időre bányászcsapatokat szólított Bukarestbe, erőszakos fellépésre sarkallva őket azon csoportok ellen, amelyek kétségbe vonták az akkori köztársasági elnök, Ion Iliescu által képviselt rendszer legitimitását. [Andreescu, Gabriel: *Locurile unde se construiește Europa. Adrian Severin în dialog cu Gabriel Andreescu*, Polirom, Bucuresti, 2000. 13.]

<sup>56</sup> Ld. Andreescu i. m. 14.

Egy másik problémás terület, amivel Romániának szintén szembe kellett néznie annak érdekében, hogy befogadják az ET által képviselt demokráciák körébe: a kisebbségek ügye és a szélsőséges nacionalista politika kérdése.

1993 októberében nyilvánosságra hozzák az ET 176-os véleményét Románia tagfelvételi kérelméről, amely igen fontos észrevételeket tartalmaz.

Értékeli a román hatóságok írásos nyilatkozatát, amelyben azok elkötelezik magukat arra, hogy kisebbségvédelmi politikájukat az 1993/1201-es sz. ajánlásban megfogalmazott elvekre<sup>57</sup> alapozzák. Megkívánja ezen kötelezettségvállalások teljesítésének ellenőrzését, az 1993/488-as határozat értelmében.

1993-ban az ET Parlamenti Közgyűlése felhívja a román hatóságok figyelmét a hatalmi ágak intézményes szétválasztásának, a média tényleges függetlensége garantálásának és a helyi közigazgatási szervek szabad működése biztosításának szükségességére, valamint javasolja Romániának, hogy minél hamarabb írja alá a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját.<sup>58</sup>

A Közgyűlés elvárja, hogy Románia a lehető legrövidebb időn belül változtassa meg törvényhozását a következőkben:

(i) a bírói testület szervezetéről szóló törvény, vagy más jogszabályok tiltsák meg, hogy egy miniszter az ítélezésre vonatkozó irányelveket, utasításokat adhasson ki egy bírónak;

(ii) a Btk ne tekintse többé bűncselekménynek a homoszexuális aktust, ha az felnőtt személyek között, beleegyezésükkel, nem nyilvános helyen történik.<sup>59</sup>

A Parlamenti Közgyűlés felszólítja a román kormányt, hogy szolgáltassa vissza az egyházi tulajdonokat, továbbá engedélyezze egyházi iskolák alapítását és működését, különös tekintettel a kisebbségi csoportokhoz tartozó gyermekek anyanyelven történő oktatására.

A Közgyűlés nyomatékosan sürgeti, hogy foganatosítsanak intézkedéseket a fogva tartás körülményeinek javítása érdekében, valamint felszólítja az illetékes román politikai vezetőket, hogy bocsássák szabadon a politikai vagy etnikai alapon bebörtönzött személyeket.

Az ET Parlamenti Közgyűlése indítványozza, hogy a parlament:

(i) a Közgyűlés 1201-es ajánlásának megfelelően hozzon törvényt a nemzeti kisebbségekről és az oktatásról, valamint a román hatóságok alkalmazzák is azt;

<sup>57</sup> Ld. az ET Parlamenti Közgyűlésének 1993/1201-es sz. ajánlását az EJEE-nek a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban.

<sup>58</sup> Opinion No. 176 (1993) on the application by Romania for membership of the Council of Europe [http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EOPI176.htm (elérés: 2011.03.11.)]

<sup>59</sup> U. o.

(ii) minden lehetséges módon küzdjenek a rasszizmus és az antiszemitizmus, valamint a nacionalista és vallási alapú megkülönböztetés és az erre való uszítás minden formája ellen.

A Közgyűlés javasolja Romániának, hogy a lehető legrövidebb időn belül írja alá *A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját*.<sup>60</sup>

Sajnálatos módon 1994-1996 között – az ET-i tagság után - egy sereg olyan hivatalos állásfoglalást sorolhatunk föl, amely vitatta a Románia 1993-ban vállalt kötelezettségeinek jogosságát.<sup>61</sup> Pl. a Román Parlamentnek az ET Parlamenti Közgyűlésébe delegált állandó küldöttsége kétségbe vonta, hogy Romániának kötelessége volna megtartania az 1993/1201-es ajánlást, úgy ahogy azt megfogalmazták a 176-os véleményben. Tette ezt annak ellenére, hogy a Parlamenti Közgyűlés fenntartotta az 1201-es ajánlást az ET tagállamai állam- és kormányfőinek 1993-as bécsi csúcstalálkozóján hozott azon határozat után is, amely keretegyezmény kidolgozását írta elő a Miniszteri Bizottság számára.<sup>62</sup> Ez a szemléletmód látható a Közgyűlés egyéb döntéseinél is: az 1993/1255-ös ajánlásnál, az 1993/484-es és az 1995/508-as határozatnál.

Nem igényel mély magyarázatot, hogy egy újonnan elfogadandó törvény ilyen elvi alapokra épülve legalább is ahhoz járul hozzá, hogy az említett folyamatban Románia még hátrább tartson. Ez pedig nyilvánvalóan ellentétes az ajánlások célmeghatározó jellegével.

Következésképpen elmondhatjuk, hogy a teljes jogú tagság elnyerése 1993-ban hamarabb következett be, mintsem Románia teljesítette volna az ET Parlamenti Közgyűlése 176-os véleményében megfogalmazott kötelezettségeit. Gyakorlatias megközelítésben ezt két ténnyel magyarázhatjuk:

(i) Az Európa Tanácsot tekintik az EU „előszobájának”, s 1993-ban az ET azt a tagfelvételi stratégiát választotta, hogy utólag, a csatlakozás után próbálja rávezetni Romániát az alapvetőnek tartott értékek és normák követésére.

(ii) Románia egy viszonylag nagy és stratégiai szempontból fontos ország, amelyet nem tanácsos kihagyni az európai struktúrákból. Térségünkben az 1989 után végbemenő földcsuszamlásszerű geopolitikai fejlemények (a Szovjetunió szétesése, közép és kelet-európai rendszerváltozások, a délszláv válság, iraki háború stb.) közepette Románia stratégiai helyzete és lehetséges szerepe nemhogy csökkent volna, hanem talán nagyobb lett, mint valaha.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> U. o.

<sup>61</sup> Andreescu, Gabriel: *Political Manipulation at its Best*, In *Transition*, vol. I, no. 22, December 1995, 46-50.

<sup>62</sup> Andreescu, Gabriel: *Recommendation 1201 and a Security (Stability) Network in Central and Eastern Europe*, In *International Studies* nr. 3, Bucharest, 1997, 49-63.

<sup>63</sup> Borsi-Kálmán Béla: *Románia és a magyar-román viszony a történelem tükrében*, Európai Tükör 2004/4-5, 121.

Románia belépése tehát nem annak következményeként valósulhatott meg, hogy az emberi jogi helyzet, illetve a jogállam kiépítése tipikusan az ET normái és elvárásai szerint alakult volna, hanem inkább egy kemény politikai alkufolyamat eredményeképpen. Következésképpen Romániát némiképp kivételesnek számító körülmények között vették föl az Európa Tanácsba.

#### 2.1.4. Fontosabb lépések a tagság elnyerése után

Ezen alfejezetben elsődlegesen azt vizsgáljuk meg, hogy milyen mértékben teljesítette Románia az ET Parlamenti Közgyűlése 1993/176-os sz. véleményében, az országgal szemben megfogalmazott kötelezettségeit a teljes jogú ET-i tagság elnyerése után.<sup>64</sup> Nyilvánvaló, hogy azon csatlakozni kívánó államok, amelyek az ET-hoz való csatlakozásuk után nem tudtak/nak felmutatni kellő előmenetelt, megkésve vagy egyáltalán nem csatlakozhatnak az Unióhoz.

A 176-os sz. vélemény által megkívánt intézkedések közül különösen fontos a sajtó szabadságának és az igazságszolgáltatás függetlenségének megteremtése, a homoszexuálisokat sújtó diszkrimináció tilalmának biztosítása, a nemzeti kisebbségek védelmi rendszerének megfelelő működtetése, valamint az EJEE-nek hatályba léptetése.

Jelentős lépésként említhetjük meg, hogy 1996-ban az akkori román köztársasági elnök, Ion Iliescu jóváhagyta azoknak a bírának a névsorát, akik ily módon tiszttségükből elmozdíthatatlanokká lettek. Ezáltal megszűnt a bírósági döntések befolyásolásának egyik fontos eszköze. Ugyanakkor azonban a bírák elmozdíthatatlansága korántsem elegendő biztosíték a megfelelő igazságszolgáltatási rendszer működésére, hisz az anyagi források, a technikai felszereltség hiánya, a túlfeszített munka, a korrupció még napjainkban is problémát jelentenek a román igazságügynek.<sup>65</sup>

Ugyancsak 1996-ban módosították a Btk azonos neműek közötti szexuális kapcsolatairól szóló 200. cikkét.<sup>66</sup> A módosított - mára már hatályon kívül helyezett - változat általában nem rendelte szabadságvesztéssel büntetni az azonos nemű felnőtt korúak között egyetértéssel történő nemi aktust, de már az (1) bek. tartalmazott egy kikötést: az azonos neműek közötti nemi kapcsolatnak nem szabad közbotrányt okoznia. Nyilvánvalóan könnyű visszaélni ezzel a megszorítással, ráadásul a következő bekezdésben más korhatárt állapítanak

<sup>64</sup> Az 1993/176-os sz. ET-i véleményt az 1993/1201-es sz. ajánlásban megfogalmazott elvekre alapozzák. A vélemény ellenőrzi Románia ezen kötelezettségvállalásainak teljesítését, az 1993/488-as sz. határozat értelmében.

<sup>65</sup> Andreescu, Gabriel: *Románia és a Római Egyezmény*, Fundamentum 2000/4. 14.

<sup>66</sup> A homoszexualitást megtiltó törvényt még a Ceaușescu éra alatt hozták, emiatt a melegek százai kerültek börtönbe – az akkori Btk öt évig terjedő börtönbüntetést is lehetővé tett.

meg a heteroszexuális, illetve a homoszexuális kapcsolatok esetében.<sup>67</sup> Végül a homoszexuálisok számára tilalmas maradt az olyan típusú szerveződések létrehozása, amelyek célja identitásuk kifejezése.

2000-ben a Képviselőház elfogadott egy törvénytervezetet, amely a Btk. 200. cikkének hatályon kívül helyezését indítványozta. Különböző csoportok - köztük a román ortodox egyház - vehemensen tiltakoztak és különböző aláírásgyűjtésekkel próbáltak nyomást gyakoroltak a szenátusra, de ennek ellenére 2001-ben hatályon kívül helyezték a Btk. azon részét, amely hátrányosan különböztetett meg a szexuális irányultság alapján. Az Accept nevű román emberjogi szervezet vezetője - Irina Nita - szerint a törvényt egyértelműen az Unió nyomására törölték el, mivel az EU ezt előfeltételként nevezte meg Románia csatlakozásához.<sup>68</sup>

A médiaszabadság garantálásával kapcsolatosan aggodalomra adott okot a Btk több olyan cikke (205, 206, 239), amelyek a sajtó útján elkövetett vétségeket - rágalmazás, becsületsértés, a haza gyalázása - szabadságelvonással sújtja. Az 1996 decemberében elfogadott Btk továbbra is fenntartotta ezekre az esetekre a szabadságelvonást.

Évekkel az után, hogy Románia teljes jogú tagja lett az ET-nak, több újságíró is bebörtönöztek. 1999. szeptember 28-án a Strasbourgi Bíróság (SB) a román államot elmarasztaló ítéletet hozott Ionel Dalban újságíró ügyében, akit rágalmazásért börtönbüntetésre ítélték. Ebben az esetben a bíróság kimondta: „*az egyezmény 10. cikkének megsértése valósult meg*”.<sup>69</sup> Végül ezen ítélet nyomán a 2001-es Btk-módosítás a sajtóvétségek esetében a börtönbüntetést pénzbírsággal helyettesítette, majd a 2006-os módosítás hatályon kívül helyezte a haza gyalázását, a rágalmazást, becsületsértést, e két utóbbit a polgári jog hatáskörébe utalva.

Átfogó reformok születtek a Büntetés-végrehajtási Hivatal tevékenységi területén, ahol folyamatosan törekedtek arra, hogy az adott kereteken belül javítsák a fogva tartás körülményeit. A Hivatal által kezdeményezett kutatási és információs program segítségével a szabályozás megváltoztatása, valamint független szervezetek tényfeltáró missziójának engedélyezése révén lényegi változtatásokat hajtottak végre a fogva tartás rendszerében. Persze ez a fejlődés jó néhány esztendő telt igénybe, és még 2012-re sem igazán kielégítők a fogva tartás feltételei. A börtönviszonyokat elsősorban a túlzásfolttság jellemzi, ám ez a

<sup>67</sup> A 1968/15-ös törvény 200. cikkének 2. bek.: „*Aki fiatalkorú személlyel homoszexuális kapcsolatot létesít, büntetett követ el, és két évtől hét évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*” A heteroszexuális kapcsolatok létesítése esetén, csak 15 év alatt büntet a román Btk.

<sup>68</sup> <http://accept-romania.ro/lgbt-issues/legislative/> (elérés: 2010. 12.10.)

<sup>69</sup> *Dalban v. Romania*, 28114/95, 28-09-1999.

helyzet inkább az égető forráshiány következménye, mintsem a román büntetés-végrehajtási rendszer reformjának hibás megközelítése.

1997 májusában a román kormány sürgősségi rendeletet fogadott el, amely a helyi közigazgatás működése garanciáinak megerősítésével, lényegesen módosította a helyi közigazgatásról szóló korábbi, 1991/69-es törvényt. A kormány által elfogadott sürgősségi rendeletet a parlamentnek meg kellett vitatnia, majd nyilatkoznia kellett az érvényességéről, illetve módosítása szükségességéről. A parlamenti vita késett, s időközben - 1997 decemberében - az AB semmisnek mondta ki, tagadva a rendelet sürgősségi voltát.<sup>70</sup>

A tulajdon kérdésének kezelése sem mindig az ET normáinak megfelelően történt. A SB elsőként a Vasilescu ügyben,<sup>71</sup> hozott Románia ellen ítéletet. A kérelmező (eredetileg a férje) több száz aranypénzt a román hatóságok még 1966-ban lefoglalták, és jöllehet utóbb megszüntették ellene az eljárást, az érméket nem kapta vissza. A kérelmező erre tekintettel 1991-ben eljárást indított a Román Nemzeti Bank ellen az érmék kiadása iránt. A bíróságok az érmék egy részét kiadni rendelték, azonban az ügyész a jogerős döntést megtámadta a Legfelsőbb Bíróság előtt, és az hatályon kívül helyezte az ügyben eljáró valamennyi bíróság ítéletét, és egyben megállapította, hogy az ügyben kizárólag az Államtanács rendelkezik hatáskörrel. Minthogy ilyen módon a kérelmező elől a bírói út eleve elzáródott a SB egyhangúlag megállapította a 6. cikk 1. bek. megsértését. Hasonló döntés született a Brumarescu ügyben is.<sup>72</sup>

Az államszocializmus ideje alatt jogellenesen lefoglalt egyházi javak visszaadása csak fokozatosan, hosszasan elhúzódva és részben történt meg. Előfordult az is, hogy nem voltak szabadon álló épületek, amikbe átköltöztethették volna azon tevékenységeket, amik ezekben az épületekben folytak.

Kormányrendeletekkel visszaadták a magyar történelmi egyházak és a muszlim vallás néhány régi épületét. Bírósági döntések nyomán a görög katolikus egyház is visszakapta több korábbi istentiszteleti helyét. Ám az egyházi tulajdonnal kapcsolatos, rendkívül fontos problémaátfogó, teljes mértékű, a jogelveknek megfelelő megoldása nem valósult meg.

<sup>70</sup> Az akkor Gheorghe Funar vezette Román Nemzeti Egységpárt megtámadta a helyi közigazgatási törvényt módosító sürgősségi rendeletet, amelyet alkotmányellenesnek tartott. Nyilvánvaló, hogy a rendelet egyetlen előírása sem sértette az 1991-ben elfogadott alkotmánynak sem a betűjét, sem a szellemét. Az alkotmánybírósági ítélet ezen jogszabály esetében a sürgősség hiányát hozta fel a megsemmisítés ürügyeként.

<sup>71</sup> Aurél Ciobanu-Dordea: *Consideratii pe marginea hotararii Curtii Europene a Drepturilor Omului in Cauza Vasilescu v. Romania*, In: Romanian Human Rights Quarterly no. 17, 1999, 19-27. Esetszám: 27053/95.

<sup>72</sup> A SB 1999-ben egyhangúlag megállapította, hogy az EJEE 6. cikkének megsértése történt egy román állampolgár ügyében, akinek 1950-ben kárpótlás nélkül államosították az ingatlanát. [Romanian Human Rights Quarterly no. 18, 1999, 76-79. Esetszám: 28342/95.]

A kormány 2000/94-es sürgőségi rendelete és az ezt módosító 2002/501-es törvény, valamint a 2001/10-es és a 2005/247-es törvények mind az államszocializmus ideje alatt jogellenesen lefoglalt javak visszaadását szabályozták. A törvényi szabályozás szerint 2006. január 25-ig lehetett benyújtani az egyházi javak visszaadására vonatkozó kérelmeket. Az egyházi javak visszaadásának legfontosabb akadályozó tényezői a következők voltak:

- (i) a nagyszámú igazoló okmányok, dokumentumok benyújtásának előírása;
- (ii) a hatóságok hiányos kommunikációja és a szükséges információk visszatartása;
- (iii) a helyzetek összetettsége és bonyolultsága, ami abban nyilvánult meg, hogy nagyon sok esetben az adott ingatlanon változásokat, kiegészítéseket, rekonstrukciókat végeztek, ami különböző szakértők bevonását tette szükségessé.

A Grigore Vasilescu ügyben a SB elmarasztalta Romániát a 6. cikk 1. bek. megsértésében, mert bíróságok egyszerűen nem voltak hajlandók foglalkozni a kérelmezőnek (az ügy felperesének) a perbeli vitás tulajdon jogcímével kapcsolatos érveivel, ehelyett kizárólag az alperes állam saját javára felhozott érveit vették figyelembe.<sup>73</sup> Hasonló esetek más román perekben is előfordulnak.<sup>74</sup>

A kisebbségvédelem területén elmondhatjuk, hogy 1994-1996 között sokat romlott a korábbi helyzet.<sup>75</sup> E tekintetben elsősorban a magyarok és romák ellen irányuló, nacionalista - az állami hatóságok szintjén is bátorított - kampányt említhetjük meg. Az igazán súlyos gondot elsősorban nem a szavak, hanem a tettek, azaz a jogalkotás és a jogalkalmazás valóságos alakulása és hatásai okozták. 1995-ben a román parlament elfogadta az új oktatási törvényt, amely lényegesen megnyirbálja a nemzeti kisebbségeknek az oktatás terén élvezett korábbi jogait. Ez az eljárás, amely szembehelyezkedett a szerzett jogok általános elvével és az 1201. ajánlásban foglaltakkal is, súlyos feszültségekhez vezetett a román-magyar kapcsolatokban. Csupán ezen új jogszabály végrehajtásának elhalasztása mentette meg Romániát a nagyobb belső és nemzetközi válságtól.<sup>76</sup>

Az 1996 novemberi választások után az RMDSZ kormányzati részvétele egyik feltételül szabta az anyanyelvnek a közigazgatásban és az oktatásban való használatát érintő új szabályozás elfogadását.

A következő év május 26-án a kormány teljesítette ígérete első felét, vagyis megteremtette a jogi lehetőséget az anyanyelv közigazgatásban való használatának. Azonban a norma gyakorlatba ültetésénél problémák adódtak. A rendelet elfogadása után a marosvásár-

<sup>73</sup> *Grigore Vasilescu v. Romania* judgment of 8 June 2006. 60868/00

<sup>74</sup> *Albina v. Romania* judgment of 28 April 2005. 57808/00

<sup>75</sup> *APADOR-CH Reports* (Asotiatia pentru Apărarea Drepturilor Omului în România - Comitetul Helsinki)

<sup>76</sup> Andreescu, Gabriel: *România és a Római Egyezmény*, Fundamentum 2000/4. 15.



helyi polgármester több kétnyelvű táblát helyezett el a város határában, ám a magyar feliratokat éjszaka festékkel mázolták be. Új feliratokat tettek ki, de mindenütt ugyanaz történt ismét.

A városháza kérelmei ellenére a marosvásárhelyi rendőrség megtagadta a feliratok őrzését. Pedig a román rendőrség szervezetéről és működéséről szóló, 1994/26-os törvény világosan köteletségévé teszi a rendőrségnek az esetleges konfliktusok megelőzését. Ebben az esetben a közvagyon rongálása történt. Tehát, amikor a rendőrség megtagadta, hogy föllépjen a közbiztonság megóvása érdekében, törvényt sértett.

1997. július 17-én a Közigazgatási Hivatal államtitkára levelet intézett a Maros megyei prefektus hivatalához, amelyben megmagyarázta, miképpen kell értelmezni a helyi közigazgatásról szóló törvényt. Szerinte a kormány által elfogadott sürgősségi rendelet végrehajtása feltételezi a helyi tanács informálását, mint amely „*nevek kijelölésében és megváltoztatásában, a helyi költségvetés takarékos kezelésével illetékes*”. Az államtitkár azt is kérte, hogy a kétnyelvű feliratokat csak a helységnevek, közintézmények és a helyi közigazgatási hatóságok által létrehozott köztestületek esetében alkalmazzák (tehát utcanév táblákon nem). Ily módon az államtitkár szembeszegült azzal az érvényes kormánydöntéssel, amelyet támogatni lett volna hivatott.

Megváltozni látszott ez a tendencia 1997 decemberében, amikor aláírták és ratifikálták a román-magyar alapszerződést, amely gyakorlatilag az 1201-es ajánlás alapelveit kötelező érvényű jogi eszközzé tette.<sup>77</sup>

Az RMDSZ kormányzati szerepvállalását követő politikai változások a nemzeti kisebbségek helyzetének újrafogalmazásához vezettek, jelezve, hogy fontos javulás következett be a kisebbségeknek a döntéshozatali folyamatban való részvétele terén. Annak ellenére, hogy Romániában a kisebbségekkel való párbeszéd nehézkesen és bonyolultan fejlődik, tényként megállapítható, hogy érzékelhető haladás történt az RMDSZ kormányzati szerepvállalása következtében.<sup>78</sup>

A helyi közigazgatásról szóló törvénytervezetet 2001-ben fogadta el a parlament.<sup>79</sup> A 2001/215-ös törvényt többször is módosították,<sup>80</sup> majd 2007-ben a cikkeket átszámozva újra

<sup>77</sup> Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról [[http://www.jogtar.mtaki.hu/data\\_show.php?doc\\_id=196](http://www.jogtar.mtaki.hu/data_show.php?doc_id=196) (elérés: 2011. 10. 12.)]

<sup>78</sup> Ld. bőv. Farimah Daftary and Francois Grin (ed.): *National-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*, Createch Ltd., 2003. 262-263.

<sup>79</sup> *Legea nr. 215/2001 a administratiei publice locale*, Hivatalos Közlöny, 2001. április 23. 204. sz.

<sup>80</sup> Az újraközzététel előtti törvénymódosítások: 74/2001-es sürgősségi kormányrendelet, 216/2002-es törvény, 161/2003-es törvény, 141/2004-es törvény, 340/2004-es törvény, 393/2004-es törvény. Az újraközzététel utáni módosítások: 20/2008-as sürgősségi kormányrendelet, 35/2008-as törvény, 66/2008-as sürgősségi kormányrendelet, 131/2008-as törvény.

közzé tették.<sup>81</sup> A helyi közigazgatási törvény gyakorlati alkalmazása - a jelenlegi módosított formában is - több problémát generál,<sup>82</sup> ugyanakkor egyfajta előrelépésként értékelhető a kisebbségi jogok deklarálása területén, hogy a törvény tartalmaz az anyanyelv használatára vonatkozó rendelkezéseket.<sup>83</sup> Ezen nyelvi jogokhoz azonban sok esetben nincsenek párosítva konkrétan meghatározott feladatkörök és felelőségek, így – szigorú szankciók hiányában – a jogalkalmazás gyakran az illetékes hatóságok tisztviselőinek jóindulatán, jóhiszeműségén múlik.<sup>84</sup>

A SB a Cobzaru<sup>85</sup> és Stoica<sup>86</sup> ügyben arra a következtetésre jutott, hogy a román hatóságok elmulasztották kivizsgálni a kérelmezőnek az őket ért rendőri bántalmazásoknak rasszista indíttatását sérelmező panaszait. Nem a diszkrimináció tilalmának a megsértését állapította meg a strasbourgi szerv, hanem azt, hogy a nemzeti bíróságok nem tettek eleget annak érdekében, hogy az ilyen cselekmények esetleges rasszista indítékát feltárják, az erre utaló bizonyítékokat alaposan megvizsgálják. A SB egy korábbi Bulgáriával kapcsolatos ügyre *fűzte* fel a két román ügyet, ahol kimondta, hogy a fogvatartottak által előadottakat a bíróságnak kötelessége érdemben megvizsgálni, ami általában bírósági tárgyalást feltételez.<sup>87</sup> A rasszista motiváció kivizsgálásának elmulasztásával a nemzeti bíróságok megsértették az EJEE 14. cikket a 3. cikk eljárási követelményeivel összefüggésben.

<sup>81</sup> Mon. Of. Partea I, nr. 123. din 20. februarie 2007.

<sup>82</sup> Pl. gyakorlati problémát generál a polgármester és a helyi tanács közötti viszonyrendszer. A gond akkor jelentkezik, ha a helyi közigazgatásban a helyi tanács és a polgármester eltérő politikai színezetűek és a közöttük levő viszony elmergesedik. Ezekben az esetekben az önkormányzat gyakorlatilag működésképtelenné válik (ez történt Esztergomban is). Álláspontunk szerint le kell mondani arról, hogy a polgármestert közvetlen módon válasszák meg. A helyi tanácsnak kellene saját soraiból kijelölnie a polgármestert (így a tanácsi többség jelöltje lesz a polgármester), és az a helyi tanácsnak tartozna politikai felelősséggel. Első látásra nem sok, de gyakorlatilag rengeteg köze van a polgármester helyzetének az államelnök helyzetéhez. Veres Emőd véleménye értelmében is „a polgármesteri tisztség a helyi leképezése az államfői funkciónak”. [Veres Emőd: *A közigazgatás reformja Romániában (2003-2004). Romániai Magyar Évkönyv 2004-2005*. Temesvár 2005. 199-212.]

<sup>83</sup> A 19. cikk alapján „azokban a területi közigazgatási egységekben, amelyekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok aránya meghaladja a lakosság 20%-át, a helyi közigazgatási hatóságoknak, alárendelt közintézményeiknek, valamint a dekoncentrált közszolgálatoknak biztosítaniuk kell az anyanyelv használatát is a velük fenntartott kapcsolatokban, az alkotmány, a jelen törvény és a Románia által részes félként aláírt nemzetközi szerződések előírásainak megfelelően.” A 76. cikk (2) bek. szerint az (1) bek-ben említett területi közigazgatási egységekben, az illető személyek – akár szóban, akár írásban – anyanyelvükön is fordulhatnak a helyi közigazgatási hatóságokhoz, a szakapparátushoz és a helyi tanács alárendelt szervezeteihez, válaszra pedig mind román nyelven, mind pedig anyanyelvükön jogosultak. A (4) bek. pedig kimondja, hogy „a helyi közigazgatási hatóságoknak gondoskodniuk kell a helységeik és a fennhatóságuk alá tartozó közintézmények nevének, valamint a közérdekű hirdetéseknek az illető kisebbséghez tartozó állampolgárok anyanyelvén való feliratozásáról, illetve kifüggesztéséről is...”

<sup>84</sup> Salat Levente – Enache Smaranda (szerk.): *A román – magyar kapcsolatok és a francia – német megbékélési modell*, Fundatia CRDE, Kolozsvár, 2004. 150-151.

<sup>85</sup> Cobzaru v. Romania judgment of 26 July 2007. 48254/99

<sup>86</sup> Stoica v. Romania judgment of 4 March 2008. 42722/02

<sup>87</sup> Yankov v. Bulgaria judgment of 11 december 2003. 39084/97

## 2.2. Az emberi jogok védelme az Európai Unióban

### 2.2.1. Az integráció emberjogi természetű mozgatórugója

Az európai egység megteremtésének igénye emberi jogokra visszavezethető politikai megfontolásokból is táplálkozott. Az EK létrehozásakor igen fontos célkitűzés volt az, hogy a nyugat-európai államok egymás között olyan köteleket hozzanak létre, amely véglegesen kizárja közöttük a háború lehetőségét. Németország és Franciaország az azt megelőző 70 évben összesen három alkalommal indított egymással szemben háborút és ezek közül a legutolsó szinte az egész világra kiterjedt. Tehát a II. világháborúban elkövetett atrocitások, a fasizmus szörnyű tapasztalatai rádöbentették a világot az emberi jogok nemzetközi/európai védelmének szükségességére.

Ezzel szemben az EK alapító szerződésai nem tartalmaztak kifejezett emberi jogi szabályokat, az egyes meghatározott kérdések tekintetében megállapított diszkriminációs tilalomtól eltekintve. Pl. a férfi és női munkások bérezése egyenlőségének követelménye megtalálható a Római Szerződésben, de nem emberi jogi szempontok alapján került be, hanem gazdasági versenytorzító hatása miatt.

Ennek legfőbb oka az volt, hogy az EK-t elsősorban a gazdasági integráció érdekében hozták létre és úgy vélték, elégséges, ha az emberi jogok védelme érdekében az ET keretében, illetve az ENSZ-ben működnek együtt. Mivel az emberi jogi szabályok a tagállamok belső jogrendjében jelentek meg, az Luxembourgi Bíróság (LB) kezdetben azzal utasította el az emberi jogok védelmét, hogy egyetlen közösségi intézménynek sem feladata a nemzeti jogszabályok érvényesítése.<sup>88</sup>

Következésképpen ellentmondás keletkezett a nyugat-európai fejlődés két alapvető tendenciája, a gazdasági integráció és az emberi jogok védelme között. Az EK gazdasági integrációjának lényegi vonása az állami jogköröknek a közösségi intézményekre való átruházása, s az EK egyre növekvő hatalmával szemben az egyén nem élvezhette emberi jogainak közösségi védelmét.

<sup>88</sup> Storck v. High Authority, 1/58 (1959) ECR 17.

### 2.2.2. A jogvédelem kialakítása a Luxembourgi Bíróság gyakorlatában

A *Costa v. ENEL* (1964) ügyben<sup>89</sup> a LB először mondta ki, hogy a közösségi jog elsőbbséggel bír a tagállami joggal szemben. Miután a bíróság megállapította és következetesen védelmezte is a közösségi jog szupremáciájának tételét, az emberi jogi szabályok hiánya a közösségi jogban két dolgot jelentett:

(i) az EK-nak nem kell azokkal a korlátokkal szembenéznie jogalkotása során, amellyel a tagállamoknak,

(ii) az emberi jogokat nélkülöző közösségi jog elsőbbséget élvez az emberi jogokat védő tagállami jogokkal szemben.<sup>90</sup>

A LB mindezeket az ellentmondásokat három lépésben oldotta föl, és kialakította az emberi jogok közösségi védelmének doktrínáját. A bíróság mindezt úgy kellett véghezvigye, hogy (i) megőrizze a közösségi jog szupremáciáját, és (ii) anélkül, hogy a tagállamok alkotmányait az közösségi jog forrásává tenné.

A LB először 1969-ben a *Stauder*-ügyben mondta ki, hogy védelemben részesíti az alapvető emberi jogokat, amelyek tiszteletben tartása a közösségi jog általános jogelve.<sup>91</sup> Ez volt az első lépcső.

A bíróság az *Internationale Handelsgesellschaft*-ügyben tovább lépett és megállapította, hogy az emberi jogok EU-bírósági védelmét a tagállamok közös alkotmányos tradíciói inspirálják.<sup>92</sup>

A harmadik lépcsőként a *Nold*-ügyben (a második ügy) a bíróság kimondta, hogy a tagállamok alkotmányos tradíciói mellett az általuk kötött emberi jogi egyezményeket is olyannak tekinti, mint amelyek ebben a kérdésben iránymutatással szolgálnak és, amelyeket a közösségi jognak követnie kell.<sup>93</sup> A bíróság itt olyan szerződésekről beszélt, amelyeknek a tagállamok aláírói, illetve, amelyekkel „együttműködnek”. Ez a megfogalmazás széles lehetőséget biztosít a bíróságnak: olyan szerződésekből is nyerhet iránymutatást, amelyet a felek csupán aláírtak, de nem ratifikáltak.<sup>94</sup>

<sup>89</sup> *Costa v. ENEL* 6/64 (1964) ECR 585.

<sup>90</sup> A német Alkotmánybíróság ugyanis azt mondta, hogy addig amíg a közösségi jog nem biztosítja az emberi jogoknak a német alaptörvénnyel azonos szintű védelmét, nem ismeri el, hogy a közösségi jog a német alaptörvénnyel szemben elsőbbséget élvez (*Internationale Handelsgesellschaft v. EVDF. Bundesverfassungsgericht* 1974. május 29.) Erre 1986-ban került sor, amikor is a német AB megfelelőnek találta az emberi jogok közösségi védelmét, így kimondta közösségi jog elsőbbségét az alaptörvény fölött (*Wünsche Handelsgesellschaft v. Bundesverfassungsgericht* 1986. október 22.)

<sup>91</sup> *Stauder v. City of Ulm*, 29/69 (1969) ECR 419.

<sup>92</sup> *Internationale Handelsgesellschaft v. EVDF*. 11/70 (1970) ECR 1125.

<sup>93</sup> *Nold v. Commission*, 4/73 (1974) ECR 491.

<sup>94</sup> Hartley, T. C.: *The Foundations of European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1990. 137.

Az emberi jogok uniós védelmének egyik igen fontos kérdése annak viszonya a tagállamokhoz. A Wachauf-ügyben a LB kifejezetten kimondta, hogy a tagállamok az uniós jog végrehajtása során kötelesek az emberi jogok tiszteletben tartására.<sup>95</sup> Akkor is az uniós jog végrehajtásáról van szó, amikor a tagállam az uniós jog végrehajtása során, az abban biztosított mérlegelési jogkörével él.<sup>96</sup>

A bíróság által leggyakrabban hivatkozott emberi jogi tárgyú egyezménye az EJEE, illetve a jegyzőkönyvei.<sup>97</sup> Tehát a LB állandó joggyakorlata szerint az ebben az egyezményben felsorolt jogok az ítélkezést befolyásoló elvek közé tartoznak, annak ellenére, hogy maga az EU nem részese az egyezménynek. Így a bíróság már számos döntését alapozta az egyezményben szereplő egyes jogokra, többek között a vallásszabadságra,<sup>98</sup> a véleménynyilvánítás szabadságára,<sup>99</sup> a tulajdonhoz való jogra<sup>100</sup> és a hatékony jogorvoslathoz való jogra.<sup>101</sup>

A diszkrimináció megállapításának problémájával kapcsolatban a LB által felvetett két legfontosabb kérdés: a *helyzetek összehasonlíthatósága*, illetve az alkalmazott *különbségtétel indokolhatósága*. Ami az első kérdést illeti, a bíróság gyakorlata szerint a két helyzet összehasonlíthatósága nem jelenti azt, hogy tökéletesen azonosaknak kellene lenniük és azt sem, hogy valamennyi körülményt számításba kellene venni a vizsgálat során.<sup>102</sup> A különbségtétel indokolhatósága kapcsán a LB az indokolás megfelelő jellegét tartja fontosnak és azt, hogy objektív kritériumokon nyugodjon.<sup>103</sup>

Következésképpen elmondhatjuk, hogy a LB meghatározó szerepet vállalt az emberi jogok EU-n belüli védelmének megalapozásában.<sup>104</sup> Ugyanakkor a bírói jogfejlesztés nem pótolhatja azokat a szilárd normatív alapokat, amelyek pontosan meghatározzák a védendő jogokat az Unión belül, és azt, hogy milyen eszközök állnak rendelkezésre a jogok érvényesítése érdekében.

<sup>95</sup> *Wachauf v. Federal Republic of Germany*, 5/88 (1989) ECR 2609.

<sup>96</sup> Ld. bőv. Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*, TWINS Kiadó, Bp, 2004. 124-126. o. [Rutili-ügy, Cinéthéque-ügy, Demirel-ügy, Society for the Protection of Unborn Children – Ireland, Ltd-ügy, Prais-ügy, Hoechst-ügy, UNCTEF-ügy]

<sup>97</sup> Ld. bőv. Kardos i.m. 121-122.

<sup>98</sup> *Prais v. Council of the European Communities*, 130/75 (1976).

<sup>99</sup> *ERT v. DEP*, 260/89 (1991)

<sup>100</sup> *Hauer v. Land Rheinland Pfalz*, 44/79 (1979).

<sup>101</sup> *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, 222/84 (1986).

<sup>102</sup> *Barbara Erzbergbau v. High Authority*, 26/58 (1960) ECR 173.

<sup>103</sup> *Kind v. EEC*, 106/81 (1982) ECR 2885.

<sup>104</sup> Halmi-Tóth i. m. 179.

### 2.2.3. Normatív jogvédelem az alapvető jogok és szabadságok területén

Az EK másik három fontos szerve az EP, a Tanács és a Bizottság 1977-ben közösen kiadott Nyilatkozatukban kijelentették, hogy elsődleges fontosságot tulajdonítanak az emberi jogoknak és elkötelezték magukat tevékenységük gyakorlása és a Közösség céljainak megvalósítása során e jogok tiszteletben tartására, ezzel megerősítették és jóváhagyták a Bíróságnak az emberi jogok védelmében kifejtett tevékenységét. A Nyilatkozat az emberi jogokkal és szabadságokkal kapcsolatban két jogforrásra, a tagállamok alkotmányaira és az EJEE-re utal.

Az EK külkapcsolataiban is megpróbálja érvényesíteni az emberi jogok és szabadságok védelmét. A III. és a IV. loméi egyezmény kifejezett utalásokat tartalmaz ebben a tekintetben, amely a fejlődő országoknak nyújtott kedvezményezett bánásmódot összekapcsolja az emberi jogok érvényesülésével.<sup>105</sup>

Az 1986-ban elfogadott Európai Egységes Akta preambuluma utal az Emberi Jogok Európai Egyezményére, a tagállamok alkotmányaira és az Európai Szociális Kartára.

Az EK továbbfejlődését meghatározó Maastrichti Szerződés (MSZ) kötelezi az Európai Uniót, hogy biztosítsa az alapvető emberi jogokat és szabadságokat az EJEE, illetve a tagállamok közös alkotmányos tradíciói alapján – ez a cikk azonban nem képezheti bírósági eljárás alapját.

Az EP többször is javasolta, hogy az EU csatlakozzon az EJEE-hez, hisz valamennyi tagállama egyénileg részese az egyezménynek. Az LB 1996-os véleményében<sup>106</sup> ezt elutasította arra hivatkozva, hogy az Uniónak az alapszerződés értelmében erre nincs hatásköre. Tehát a bíróság nem engedte a közösségi jogot megmérni az EJEE alapján.<sup>107</sup>

Az 1997-ben elfogadott Amszterdami Szerződés (ASZ) 6. cikke kimondja, hogy „*az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának elvén alapul.*” Az ASZ az uniós tagság feltételévé tette, hogy a jelentkező államok tartsák tiszteletben az emberi jogokat és kimondta a 7. cikkben azt is, hogy az alapvető jogok súlyos és tartós megsértése esetén fölfüggeszhető a tagállam tagsági jogainak gyakorlása.

Az 1990-es évek második felében a jogalkotás mindkét irányban megrekedt, mely az alapjogi védelem szilárdabb alapokra helyezését szolgálta volna:

<sup>105</sup> Kardos i. m. 133.

<sup>106</sup> Opinion 2/94 (1996) ECR I-1759.

<sup>107</sup> Érdekes helyzet keletkezett a bíróság 1996-os döntése nyomán, hisz a tagállamok bíróságai a közösségi jog erejétől foga elkötelezettség alatt állnak, ugyanakkor az EJEE is kötelezi őket. Azzal, hogy nem zárul ez a háromszög, elméletileg és gyakorlatilag is, egy tagállamon belül lecsapódhatnak azon tartalmi konfliktusok, amelyek a közösségi jog és az egyezmény gyakorlata között vannak.

- (i) a Közösség nem csatlakozott az EJEE-hez,
- (ii) nem sikerült egy átfogó, kötelező alapjogi dokumentumot elfogadni.

A Bíróság 2/94. (1996) véleményében foglalt döntése után, újból felmerült az az igény, hogy az EU-nak el kellene fogadni – jogilag kötelező formában – az emberi jogok saját közösségi katalógusát. Erre 2000 decemberében került sor a Nizzában tartott csúcsertekezleten, ahol kihirdették az EU Alapjogi Chartáját, de ez a dokumentum nem bír kötelező erővel.

A Lisszaboni Szerződés (LSZ) a korábban említett két kérdést egyszerre megoldotta.<sup>108</sup> Az EUSz 6. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen szól: „(1) Az Unió elismeri az EU Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. (...)

(2) Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.”

A Charta az ünnepélyes preambulum után 54. cikkben sorol fel első és második generációs emberi jogokat. Ezen jogok többsége már ismert a korábbi nemzetközi szerződésekből is, de találkozunk néhány új joggal is (pl. az emberi lények szaporítási célú klónozásának, az emberi test és részei haszonszerzési célú felhasználásának tilalma).

A Charta a szubszidiaritás elvével összhangban elsősorban az Unió intézményeire, szerveire és hivatalaira vonatkozik. A Bizottság 2010 novemberében közleményt bocsátott ki a Charta végrehajtására vonatkozóan, amelyben meghatározza, hogy hogyan, milyen eszközökkel kell a Bizottságon belül, illetve a jogalkotási eljárás folyamán tiszteletben tartani és érvényre juttatni a Chartában foglaltakat.<sup>109</sup>

A tagállamokat illetően a LB ítélkezési gyakorlatából eredően egyértelműen következik, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartásának uniós összefüggésben való előírása, csak abban az esetben kötelező a tagállamokra nézve, amennyiben azok a közösségi jog alkalmazási körében járnak el.<sup>110</sup>

Személyes érintettség alapján lehetőség van közvetlenül a Luxembourgai Bírósághoz fordulni, ha az állítólagos jogsértést valamilyen uniós aktus kapcsán az EU intézményei vagy

<sup>108</sup> Ld. bőv. Blutman László: *Az EU joga a gyakorlatban*, hvg-orac, 2010. 483-484.

<sup>109</sup> A Bizottság közleménye *Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról*, COM (2010) 573.

<sup>110</sup> Ld. bőv. Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata I.*, CompLex, Bp, 2011. 569-570.

szervei követték el, de csupán rendelet vagy személyhez címzett határozat esetében, közvetlen és személyes érintettség esetén. Ha pedig az állítólagos jogsértést az uniós jogszabályok alkalmazása során a tagállami hatóságok követték el, akkor nemzeti bíróság elé kell vinni az ügyet. Az ilyen ügy is eljuthat a Bírósághoz az előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Ennek ellenére kevés jogsértés jut el Luxembourgba, mivel az előzetes döntést illetően a tagállami bíróságoknak széles a mozgásterük.<sup>111</sup>

A Charta és az EJEE viszonyával kapcsolatban figyelemre méltó az 52. cikk 3. bek. *„Amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”* Ez különösen azt jelenti, hogy a jogalkotóknak e jogok korlátozásainak meghatározásakor az EJEE által lefektetett részletes, korlátozásokra vonatkozó szabályokban foglalt előírásoknak megfelelően kell eljárnia. Az EJEE-re történő hivatkozás az ahhoz csatolt kiegészítő jegyzőkönyvekre is vonatkozik. A biztosított jogok tartalmát és terjedelmét nem csak e dokumentumok szövege határozza meg, hanem a SB és a LB ítélkezési gyakorlata is.<sup>112</sup>

A Charta kötelező erővel bír az Unió intézményei, szervei, hivatalai, valamint a tagállamok felett annyiban amennyiben az uniós jogot hatják végre. A Charta tehát mindenekelőtt az Unió intézményeit kötelezi, a tagállamokat csak az uniós jog végrehajtása során kötelezi. Tehát a Charta nem lép a tagállami alkotmányok, az azokban foglalt alapjogok helyébe.

Az alapjogok normatív jogfejlődése a másodlagos jogforrások keretében is nagy jelentőséggel bír. Az irányelvekben megfogalmazott célok keretjelleggel kötik a tagállamokat, és arra kötelezik őket, hogy belső jogszabályalkotás útján tegyenek eleget az azokban foglalt követelményeknek. Az irányelvek ezáltal a jogharmonizációt szolgálják az Unióban.

Az EU több intézkedést hozott az egyenlő bánásmód elvének megvalósítása érdekében. Ezek közül a két legfontosabb a Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, valamint a 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

<sup>111</sup> Kardos i. m. 66-67.

<sup>112</sup> Ld. bőv. Osztovits i. m. 573.



Figyelemre méltó, hogy az Európai Bizottság a 2000/43/EK irányelvhez csatolt indokolása: „... az irányelv szilárd alapot teremt az Európai Unió kibővítéséhez, amelynek az emberi jogok teljes és hatékony tiszteletben tartásán kell alapulnia. A bővítési folyamat révén új és különböző kultúrák, valamint etnikai kisebbségek kerülnek be az EU-ba.”<sup>113</sup>

#### 2.2.4. Az Európa Tanács és az Európai Unió tagfelvételi kritériumainak összefüggései

Az ET és az EU is igen jelentős politikai szerepet játszott/ik a közép- és kelet-európai társadalmakat érintő demokratikus átalakulási folyamatok területén.

Az ET Parlamenti Közgyűlésének kezdeményezésére 1989-től kezdve gyakorlattá vált a különleges meghívotti státusz, amely lehetőséget nyújtott a tagjelöltek fokozatos bekapcsolására, majd felvételére. A múlt század végén és még napjainkban is, kimondva vagy kimondatlanul az Európa Tanácsot tekintik az EU „előszobájának” vagy „iskolájának”. Egyfajta elvárásként jelenik meg, hogy az EU-hoz csatlakozni vágyók hosszabb távon az ET keretei között tanulják ki a demokráciát, és ha már kellő előmenetelt tudnak felmutatni, csatlakozhassanak az Unióhoz. Az 1990-es években az ET ezt a tagfelvételi stratégiát választotta, vagyis a „nem teljesen érett” államokat is felvette tagjai sorába, és azután „házon belül”, utólag próbálja rászorítani az alapvetőnek tartott értékek és normák követésére.

Habár az EU tagfelvételi kritériumai, az 1993-as Koppenhágai Kritériumok, nem tesznek említést az Európa Tanácsról, azáltal, hogy az első feltételként követelik meg, hogy a csatlakozó ország stabilitásról tegyen tanúbizonyságot, a demokráciát biztosító intézmények, a jogszabályok, az emberi jogok, továbbá a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme terén, közvetve utalnak az Európa Tanácsi normákra is. Ha nem is szó szerint, de az ET alapszabályába foglalt alapelvek és értékek fejeződnek ki az EU politikai feltételeiben is, azoknak szelleme és lényege ugyanaz.<sup>114</sup>

Különbségként említhetjük meg, hogy amíg az ET csak azt követeli meg a tagállamaitól, hogy alapszabályának 3. cikkébe foglaltak megvalósításában - őszintén és tevékenyen - együttműködjön, addig az EU ennél szigorúbb feltételt ír elő: az ezen a téren felmutatandó stabilitást is megköveteli. Tehát az Európa Tanácsi tagság önmagában nem elegendő Koppenhágai Kritériumok első pontjába foglaltaknak a teljesítéséhez.

A keleti bővítés során úgy az ET-nak, mint az EU-nak egy kettős kihívással kellett szembenéznie. Egyrészt, hogy mind a tagállamokkal, mind a tagjelöltekkel szemben fokoznia

<sup>113</sup> Az irányelv hivatalos fordítását ld. *Fundamentum 2000/4. Dokumentum és kommentár* rovat.

<sup>114</sup> Ld. Trócsányi- Delpérée i. m. 131.

kellett az ET alapszabályoknak, illetve az uniós jogok betartását, másrészt el kellett kerülnie újabb európai választóvonalak kialakulását.

## II. RÉSZ JOGTÖRTÉNETI ADALÉKOK

### 1. ROMÁNIA ALKOTMÁNYFEJLŐDÉSE

Románia alkotmányfejlődésének ismeretét fontosnak tartjuk, mert ezen keresztül megismerhetjük az ország történelmi, politikai, jogi és társadalmi jellemzőinek meghatározó elemeit. Ismereteink szerint mind a mai napig kevesen írtak magyar nyelven történelmi művet Románia alkotmányfejlődéséről, így a forrásirodalom összeállítása és magyar nyelvre történő fordítás során egyértelmű, hogy a személyes értelmezések elkerülhetetlenek, mindazonáltal törekszünk, hogy felöleljük mindazt, ami lényeges és objektíven elemezzük a tényeket.

Románia alkotmányfejlődését négy részben világítjuk meg. Az első részben Románia alkotmány-történetét ismertetjük, a másodikban az ország alkotmányos fejlődésének néhány jellemzőjét, majd a harmadikban a rendszerváltás utáni Románia jogállamiságát vesszük górcső alá. Az utolsó részben párhuzamot vonunk Románia és Magyarország chartális alkotmányfejlődése között. Egyes témakörök elemzésénél a jog-összehasonlítást kiterjesztjük a főbb nyugat-európai államok alkotmányfejlődésre és alkotmányos szabályozásra is.

#### 1.1. A román alkotmány története

##### 1.1.1. A konfliktusos történelmi örökség

Napjainkban szinte elkerülhetetlen kényszerként jelenik meg az integráció és a népek közötti együttműködés. Ebben a kontextusban fölvetődik a nagy kérdés, hogy mit kezdjünk a konfliktusos történelmi örökséggel? Hogyan lehet úgy átalakítani a történelmi hagyományt, hogy ne tűnjenek el az eddigi különbségek, de ugyanakkor akadály se legyen a szorosabb nemzetek közötti kapcsolatok kialakításának.<sup>115</sup>

Véleményünk szerint az EU előbb-utóbb fel fogja ismerni, hogy az európai öntudat erősítéséhez az európai történelem új típusú ismeretére van szükség.<sup>116</sup> Konkrétan fogalmazva, ha a magyar és a román nemzet nem akarja elveszíteni azt az esélyt, hogy a két

<sup>115</sup> Ld. bőv. Attila Pók – Jörn Rüsen – Jutta Scherrer (ed.): *European History: Challenge for a Common Future*, Körber-Stiftung, 2002. 9-17.

<sup>116</sup> Ld. bőv. Sharon Macdonald (ed.): *Approaches to European Historical Consciousness Reflection and Provocations*, Körber-Stiftung, 2000. 68-73.

nép történészei maguk és együtt írják meg a közös történelmet, akkor mielőbb el kellene kezdeniük ezt a munkát.<sup>117</sup>

Jelen tanulmány megírásáig a közös történelemkönyv nem született meg, ezért nem szeretnénk szubjektív – tudományos igénnyel kielégítően nem bizonyított – feltételezésekbe bocsátkozni a dákoromán kontinuitás elméletéről.<sup>118</sup> Így a továbbiakban csak Románia megalakulásának történelmi előzményeivel és a 1858-as Párizsi Konvencióval, mint az ország első chartális alkotmányával foglalkozunk.

### ***1.1.2. Románia megalakulásának történelmi előzményei***

A XIX. század elején Havasalföld és Moldva - a két román fejedelemség - három nagy birodalommal volt körülveve, amelyek ádáz harcot vívtak egymással hatalmuk kiterjesztése érdekében: délen a török birodalom (melynek a két tartomány adófizető vazallusa volt), nyugaton az osztrák birodalom, és keleten, valamint északon az orosz birodalom.

Több európai állam, kicsik és nagyok, sorra eltűntek Európa térképéről, mert e három birodalom bekebelezte őket. Bulgária 1396-tól török tartomány lett, hasonlóan Szerbia is 1521-től, és csak 1812 után nyert bizonyos autonómiát a területének egy részén, viszont nem is a három birodalom találkozásánál helyezkedett el. Még Magyarország nagy része is török tartomány lett 1541-ben, kivéve kisebb északi területeket, amelyek Habsburg uralom alá kerültek, és Erdély is kivétel: török hűbéri fennhatóság alatt, autonóm magyar fejedelemség lett. 1795-ben Lengyelország is eltűnt a térképről az egymást követő három felosztásban, betagozódva Poroszországba, illetve az osztrák és az orosz birodalomba. Senki előtt nem volt titok, hogy Oroszország és Ausztria, kihasználva a török hűbéruralom gyengeségét, Havasalföldet is Lengyelország sorsára akarta juttatni.

A művelet már el is kezdődött. Ausztria, mely 1699-ben - Magyarország és az erdélyi fejedelemség bekebelezésével - szomszédos lett a román tartományokkal, 1718-ban lecsatolta

<sup>117</sup> A magyar-román történelemfejlődés fontos eseményként említhető a 2008. május 23-án megtartott konferencia, amikor a bukaresti Magyar Kulturális Intézet rendezésében a magyarországi „*História*” és a romániai „*Magazin istoric*” c. szakfolyóiratok történészei találkoztak egymással. Elhatározták, hogy rendszeressé teszik az ilyen jellegű konferenciákat, és a két folyóirat kölcsönösen hangsúlyosabban ismerteti egymás írásait. A konferencián megfogalmazott cél volt egy közös történelemkönyv megalkotása is.

<sup>118</sup> A román történetírás atyjai, Gheorghe Șincai és Petru Maior a dákoromán kontinuitás elméletét így írták le: „Mután Traianus római császár Kr. u. 101. és 106. között meghódította a vitéz dákok birodalmának szívét, elrendelte a megmaradt dákok lemészárlását, illetve deportálását, majd latin nyelvű gyarmatosokat és katonákat telepített az újonnan létesült Dacia nevű gyarmatra. Következésképpen ezek ivadékaik, a későbbi románok tisztán római eredetűek, keveretlen fajták. Amikor pedig Aurelianus császár 271-ben elrendelte Dacia kiűrését, az emberek nagy része ott maradt, és ivadékaik földművesekként ugyanazon a területen folytatták életüket.” [Popa-Lisseanu, G.: *Continuitatea românilor în Dacia*, Ed. Saeculum, 2010. 34.]

Olténiát Havasalföldtől (Passarowitzi Béke), azután terjeszkedési szándékait Moldva felé irányította, 1775-ben magához csatolva Bukovinát (Konstantinápolyi Béke).

Az orosz birodalom, terjeszkedésében dél-nyugatra, 1681-ben eljut a Dnyeperig (Bahcsiszeráji Béke), 1774-ben a Bug folyóig (Kücsük-kajnardzsi Béke), majd 1792-ben szomszédossá lesz Moldvával, magalapozva határát a Dnyeszternél (Jászvásári Béke). Csupán húsz év „szomszédság” után, 1812-ben leharap Moldva testéből is, és a határt a Prutig tolja (Bukaresti Béke).

A román tartományok teljes elfoglalását a földrajzi tényezők, a nagyon változó földfelszín és az ország nagy kiterjedésű erdői azonban megnehezítették, sőt szinte ellehetetlenítették. Egy további tényező is közrejátszott abban, hogy a román fejedelemségek elkerüljék Lengyelország sorsát: az európai nagyhatalmak egyensúly-politikája.<sup>119</sup>

Az 1848-as forradalmak leverése után erős üldözés indult a forradalomban részt vevő havasalföldi és moldvai értelmiségiek ellen, akik közül sokakat száműztek, leginkább Párizsba.<sup>120</sup> A politikailag nagyon aktív száműzött vagy disszidált románok egy erős állam megalakítása melletti lobbizása egybeesett III. Napóleon francia császárnak és az általa meggyőzött nyugati nagyhatalmaknak azon politikájával<sup>121</sup>, hogy megőrizzék a politikai egyensúlyt Európa keleti részén, ahol az orosz birodalom terjeszkedéssel fenyegetett, adott lévén a gyenge Törökország és a hanyatlóban lévő Ausztria. Fönnállt tehát a veszélye annak, hogyha nem hoznak létre egy erős ütköző államot, a cári birodalom túl nagy hatalommá válik.<sup>122</sup>

1853-ban újra kitört a háború Oroszország és Törökország között, mely a török flotta szétverésével kezdődött Sinope-ban, Nahimov orosz admirális vezetésével. A háború eredménye előre látható volt: orosz győzelem, és az orosz csapatok gyors előretörése egészen Konstantinápolyig. Egy egyoldalú osztrák közbelépés nem volt valószínű, mivel az osztrákoknak is megvoltak a belső problémáik.

A politikai egyensúly megőrzése érdekében Európa keleti részén közbeléptek Törökország javára a nyugati hatalmak, nemcsak Franciaország és Anglia, a koalíció kezdeményezői, hanem Poroszország, Ausztria és Szardínia is. A Krimi háború az orosz

<sup>119</sup> Focșeneanu i. m. 15.

<sup>120</sup> Az 1848-as forradalmak idején az erdélyi román értelmiségi a parasztság fellázításával és a polgárháború kiobbantásával a magyar forradalom elfojtásában érdekelt bécsi centralizáció eszközévé vált, s a román parasztság fellázításával és a polgárháború kiobbantásával megtorpedózta „a magyar tervet” [Borsi-Kálmán Béla: *Románia és a magyar-román viszony a történelem tükrében (geopolitikai vázlat)*, Európai Tükör IX. évf. 4–5. 126.]

<sup>121</sup> Nagy-Britanniát könnyű volt meggyőzni, hisz az akkori brit világhatalom kifejezett célja volt, hogy a cárok Oroszországot távol tartsa egyik stratégiaileg legérzékenyebb pontjától, a Boszporusztól és a Dardanelláktól, valamint a Duna torkolatvidékétől.

<sup>122</sup> Európa egyik legjelentősebb tartópillérének, Oroszországnak a meggyöngítésével a franciák öngólt löttek, hiszen ezzel utat nyitottak a bismarcki Porosz-Németország egységesülésének. [Borsi-Kálmán i. m. 127.]

visszaverésével ért véget, és terjeszkedését megállították majdnem egy évszázadra (Párizsi Béke 1856).

### *1.1.3. Az 1858-as Párizsi Konvenció, mint Románia első alaptörvénye*

Az 1856. március 30-i Párizsi Béke - Franciaország, Anglia, Ausztria, Poroszország, Szardínia, Törökország és Oroszország között - a román fejedelemségek először a történelemben képezik az európai hatalmak érdeklődésének a tárgyát. Oroszország kötelezése mellett, hogy adjon vissza Moldvának Dél-Baszarábiából három megyét (Cahul, Bolgrad és Ismail) a szerződés előírásokat tartalmazott a román országok szervezésére vonatkozóan is, annak érdekében, hogy egy ellenállóképes államot hozzanak létre a három birodalom között, mely képes gátat vetni terjeszkedési hajlamaiknak. Ugyanakkor a száműzött/kivándorolt párizsi románok számottevő közbenjárására újra megerősítették a román fejedelemségek régi kiváltságait a Portával szemben. Törökországot kötelezték arra, hogy biztosítsa a „független és nemzeti államigazgatást, és a teljes szabadságot a vallás, kereskedelem és a hajózás terén” (XXII. cikk). A szultán fennhatósága megmaradt, de a „szerződésben álló hatalmak garanciájával”, ami elhárította a területek újabb elidegenítésének a veszélyét. A Dunai Fejedelemségek - ahogy a szerződés nevezte a fejedelemségeket - szintén rendelkezettek nemzeti katonai hatalommal (XXVI. cikk), ahogy azelőtt is volt. A legfontosabb kikötés viszont a szultán kötelezése volt, hogy hívjon össze mindkét fejedelemségben nagygyűlést, mely nagygyűlések a lakosságuk „legpontosabb képviselőit kellett képezzék”, hogy „kifejezzék a nép akaratát a fejedelemségek végleges szervezésével kapcsolatosan” (XXIV. cikk)<sup>123</sup>.

Az *ad-hoc* gyűlések<sup>124</sup> - az 1857. október 7-i moldvai és az 1857. október 8-i havasalföldi - határozatainak fontosabb pontjai megegyeznek, enyhén eltérő megfogalmazással:

- *a régi kapitulációsok (1460, 1513, és 1634.) tiszteletben tartása a román fejedelemségek és a Porta között, melyek azt jelölték, hogy ezek nem elfoglalt területek;*
- *a két tartomány egyesüljön a nemzetiség elve alapján egy Románia nevű országban;*

<sup>123</sup> Ghenadie Petrescu, Dimitrie A. Sturdza, Dimitrie C. Sturdza: *Acte și documente relative la istoria renașterii României*, vol. II, București, 1889. 1084-1088.

<sup>124</sup> Az *ad-hoc* divan elnevezés ismertebb Romániában, de a hivatalos neve *ad-hoc* gyűlés.

- *Románia trónjára egy Nyugat-európai uralkodó dinasztiából származó herceget hívjanak, akinek leszármazottai az ország államvallásában neveltessek;*
- *egy közös nagygyűlés létrehozása minél nagyobb választói körrel, „az ország legrégebbi szokásai szerint”, teszi hozzá a havasalföldi ad-hoc gyűlés;*
- *a moldvai ad-hoc gyűlés betold még egy ötödik pontot is, amely előírja a „fejedelemség földterületeinek semlegességét”.<sup>125</sup>*

Az 1858-as Párizsi Konvencióban a nagyhatalmak, csak részben fogadták el a Dunai Fejedelemségek *ad-hoc* gyűléseinek kérelmeit. Az új állam, az ún. *Moldva és Havasalföld Egyesült Fejedelemségei* a szultán fennhatósága alatt önkormányzatiságot nyert, az orosz védnökség alól fölszabadították, s a nagyhatalmak közös védnöksége alá vetették. Mindkét fejedelemségnek külön uralkodót (*hospodar*) írtak elő, akiket élethosszig választottak, de trónöröklés nélkül és mindenképp az országból. Létesült egy központi bizottság *Focşani*-ban, hogy a meglévő törvények kodifikálásával külön foglalkozzon, valamint egy közös semmisítőszéket és több kivégzőhelyet is létrehoztak.

A nagyhatalmak javasolták a rendszeres milíciák egyforma szervezését közös törvények alapján, melyek szükség esetén egy hadsereget alkothatnak. Az új uralkodók megválasztása érdekében két ideiglenes bizottság alakult, amelyeknek öt hét állt a rendelkezésükre, hogy összeállítsák és kihirdessék a választási listákat. Ezek kihirdetése után három héttel kellett történnie a képviselőválasztásnak, majd ismét tíz nap elteltével gyűlhetek össze a képviselők, hogy megválasszák az uralkodókat.<sup>126</sup>

A moldvaiak és a havasalföldiek nem voltak megelégedve ezen intézkedésekkel, mert csak részlegesen hagyták jóvá kérelmeiket, kizárva a valódi és teljes egyesülést (2. pont), és egy idegen herceg trónra hozatalát (3. pont), de politikai érzék és nemzeti önértzet által sikerült kijátszani a Párizsi Konvenció kitételeit anélkül, hogy azt formailag áthágták volna. A képviselők mindkét nagygyűlésén, 1859. január 5-én Moldvában, valamint 1859. január 24-én Havasalföldön, ugyanazon személyt Alexandru Ioan Cuza ezredest választották uralkodónak, aki fölvette a következő címet: „*I. Alexandru Ioan, Isten irgalmából és a nemzet akaratából az Egyesült Fejedelemségek uralkodója*”.

1861-ben a perszonál-unióba jutott két Dunai Fejedelemség Románia néven egy államban egyesült.<sup>127</sup> Cuza ügyes politikájának köszönhetően, a szultán és az európai nagyhatalmak is beleegyeztek a két ország kormányának és választói gyűléseinek egy

<sup>125</sup> *Mon. Adunări Ad-Hoc* de la nr. 1 din 30 septembrie 1857. pînă la nr. 23 din 4 ianuarie 1858.

<sup>126</sup> *Mon. Of. al Țării Românești* nr. 9 din 29 ianuarie 1859.

<sup>127</sup> Ld. Melléklet 3: *Románia térképe 1861-ben, a megalakulásakor*

nemzetgyűlésbe való egyesítésébe, azzal a feltétellel, hogy az egyesülés csak Cuza haláláig tarthat. 1861-ben Cuza Románia néven, Bukarest fővárossal proklamálta az új államot, majd 1864-ben, a bojárok hatalmának megtörése érdekében, államcsíny útján megerősítette a hatalmát, s a megváltoztatott alkotmányt diplomáciai úton elfogadtatta nemzetközileg is, így végső soron magát az 1858-as Párizsi Konvenciót is módosították (címe: A Párizsi Konvenció Fejlesztő Szabályzata).<sup>128</sup>

Az 1858-as Párizsi Konvenciónak kiemelkedő jelentősége van Románia történelmében, és nemcsak azért, mert megteremtette a román állam kialakulásának kereteit, hanem mert ennek az új államnak az 1831-es belga alkotmány mintájára megalkotott alaptörvényt adott.<sup>129</sup> Az alapjogi okmány a két fejedelemség kapcsolatának szabályozása mellett rendelkezett a hatalmi ágak szétválasztásáról, valamint az állampolgárok jogairól. Vannak, akik kétségbe vonják a konvenció alaptörvényi voltát (pl. Barbu B. Berceanu<sup>130</sup>), mivel ez a konvenció nem mindenben felelt meg az *ad-hoc* gyűlések kívánalmainak, s nem a két fejedelemség által önállóan létrehozott belső okmány volt.

A második világháborút követő időszakban is találkozunk ilyen helyzetekkel. Az 1949-es bonni alaptörvénynél például Németország kettészakadt, a megszálló országok pedig megírták az alaptörvényt. Később is – különösen válsághelyzetekben – előfordult, hogy egy új ország létrejöttkor a nemzetközi közösség adott alkotmányt, ez történt Bosznia-Hercegovina esetében is.<sup>131</sup>

## 1.2. Románia rendszerváltás előtti alkotmányfejlődésének néhány jellemzője

Románia alkotmányos fejlődése a fejedelemségek 1859. január 24-i egyesülésétől egészen az 1989. december 22-i forradalomig, négy különálló szakaszra oszlik:

- 1859-1866: az alkotmányos megalakulás és az intézmények kialakítása;
- 1866-1938: az alkotmányos folytonosság periódusa;
- 1938-1947: az államcsínyek időszaka;
- 1947-1989: alkotmányjogi káosz.

<sup>128</sup> Cuzanak sikerült meggyőzni a védnök nagyhatalmakat, akik a módosító okiratot, 1864. június 28-án, a párizsi konferencia jegyzőkönyvében, bizonyos fenntartásokkal elfogadtak. Ezen módosító intézkedések önkényes jellegűek voltak, túlságosan megnövelték a végrehajtó hatalom erejét a törvényhozó hatalommal szemben. [Focșeneanu i. m. 174.]

<sup>129</sup> Angela Banciu: *Istoria viejii constituționale în România 1866-1991*, Șansa, București, 1996. 29.

<sup>130</sup> Berceanu, Barbu B.: *Istoria Constituțională a României în Context Internațional*, Rosetti, București, 2003. 126.

<sup>131</sup> Trócsányi László: *Nemzeti alkotmányok és az európai integráció*. In: *Jog és állam 8. Nyári Egyetem – 2006*. KRE ÁJK, Bp, 2006. 27.



### 1.2.1. Az alkotmányos megalakulás és az intézmények kialakítása (1859-1866)

Ezen első szakasz a fejedelemségek 1859. január 24-i egyesülésével kezdődik az ad-hoc gyűlések munkálatai után és az 1866. július 1-i alkotmánnyal zárul le.

A Párizsi Konvenció, mint az újonnan megalakult ország alaptörvénye, rendelkezett a hatalmi ágak szétválasztásáról, megalapozva egy képviseleti demokráciát választott uralkodóval, valamint előírta a bírák elmozdíthatatlanságát is. A konvenció továbbá tartalmazta az állampolgárok gyülekezési, sajtó- és lelkiismereti szabadságát, személyi sérthetlenségét, a magánlakás védelmét, a tanuláshoz való szabadságot, a levéltitok védelmét és szigorú korlátok közzé szorította a vagyonekbeosztást. A konvenció az akkori nyugat-európai államokban alkalmazott cenzusos választási rendszert vezetett be, melyben a jövedelem, a képzés és a társadalomban elfoglalt pozíció alapján illette meg az állampolgárokat a választójog.

Románia alkotmányos történelmének eme időszakára is jellemzők voltak a belső harcok, melyek bármely ország alkotmányos megalapozásánál fellelhetőek, amelyek ugyanakkor egy civil társadalmat kellett létrehozni, a bevezetett modern intézmények szintjén.<sup>132</sup> Ebből a szempontból nézve a dolgokat, az azonnali szociális hatását látva, valószínűleg hasznos volt Cuza 1864-es államcsínye - a bojárok hatalmának megtörése irányult -, de az uralkodó önkényes kormányzásra való hajlama később rontotta az alkotmányos intézményeket, és a demokratikus szabadság elvesztéséhez vezetett.<sup>133</sup>

Az 1866. február 11-i államcsínynek (Cuza hatalmát döntötte meg), a sok kritika<sup>134</sup> ellenére is pozitív kihatása volt Románia alkotmányos történelmére. Cuza politikájának ellenzői, a konzervatívok és a liberálisok létrehozták a „szörmysövetséget” (a két egymással szembenálló politikai csoport szövetségét), és eltávolították az uralkodót a hatalomból.<sup>135</sup> Kétségtelenül a szerzői érdeme, hogy nem követték személyes érdekeiket, nem ragadták magukhoz a hatalmat, hanem három hónap múlva önként átadták az alkotmányos tényezőnek, a megválasztott uralkodónak.<sup>136</sup>

<sup>132</sup> A fejedelem uralkodása alatt a népképviselői testület több igen fontos törvényt fogadott el: a Ptk-t (az 1804-es napóleoni Code Civil szinte szó szerinti fordítása), a Polgári eljárási törvényt (svájci minta), a Btk-t, Büntetőeljárási törvényt, az Igazságszolgáltatás megszervezéséről és működéséről szóló törvényt.

<sup>133</sup> Drăganu, Tudor: *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1918*, Ed. Dacia, Cluj. 1991. 152.

<sup>134</sup> Az államszocializmus idején „istenítették” Cuzát, hisz a fejedelem bojárellenessége illeszkedett az akkori hatalom ideológiájába.

<sup>135</sup> Varga – Veress i. m. 101.

<sup>136</sup> A törvényhozás mindkét háza Fülöp flandriai herceget, II. Lipót belga király öccsét választotta meg Románia fejedelemének. Ő azonban nem fogadta el a választást, mire népszavazással Károly hohenzollem-sigmaringeni herceget hívták meg a fejedelmi trónra. A európai nagyhatalmak 1866. október 24-én ismerték el az új fejedelmet. Sikertelenül hívták meg a fejedelmi trónra. A európai nagyhatalmak 1866. október 24-én ismerték el az új fejedelmet. Sikertelenül hívták meg a fejedelmi trónra.

Az 1859. január 24. és 1866. július 1. közötti időszakot az akkori idők politikusainak öntudatos erőfeszítése jellemzi, hogy lépésről lépésre megvalósítsák a két fejedelemség teljes egyesítését egy idegen trónörökös fejedelem vezetésével.<sup>137</sup>

### 1.2.2. Az alkotmányos folytonosság periódusa (1866-1938)

A román alkotmányfejlődés második szakasza az 1866. július 1-i alkotmánnyal kezdődik és II. Károly király 1938. február 20-i államcsínyével fejeződik be. A hetvenkét évig tartó periódus az alkotmányos folytonosságé, a politikai stabilitásé és a románok nagy álmainak megvalósításáé: kivívták az ország függetlenségét Törökországgal szemben (1877. május 10.), az első világháború után megkapták Erdélyt (1918. december 1.), és ugyanakkor - a körülményekhez képest - egy viszonylag jó gazdasági, szociális és kulturális fejlődést értek el.

1866-ban I Károly trónra lépését követően, a *népképviselői testület* (két kamarás törvényhozó testület) elfogadta az új alkotmányt<sup>138</sup> (1866. június 29 - július 11.), melynek az alapvető struktúráját és rendelkezéseinek nagy részét a korábbi alaptörvény, az 1858-as Párizsi Konvenció képezte. Ugyanakkor, mint ahogy azt később látni fogjuk, a demokrácia és az alapjogok területén egyfajta visszalépés is történt a Konvencióhoz képest. Ezt mutatja az is, hogy a nyugat-európai nagyhatalmak az 1878-as Berlini Szerződésben Románia függetlenségének az elismerését az alkotmány módosításához köötték, melyben kisebbségvédelmi rendelkezéseket írtak elő az ország számára.

Az alkotmányozók a *Román állampolgárok jogai* c. fejezetben átültették a konvencióban szereplő szabadság jogok nagy részét, egyeseknél bizonyos korlátozásokkal élve. Pl. jelentős diszkriminációt tartalmazott az alkotmány 7. cikkének 2. bek., amely bizonyos kategóriájú külföldiek román állampolgárságának megadásánál, feltételül szabta a keresztény vallást, megakadályozva ezzel a gazdag zsidó kisebbség politikai jogokhoz és nagyobb földterületekhez való jutását, valamint a törökök tömeges Romániába való áttelepülését is.

Új szabályozást vezetett be a 12. cikk, mely eltörölte a külföldi nemesi címek használatát és a különböző nemesi előjogok gyakorlását Románia területén.

törökökkel is elismertetni Károly fejedelemségét, hűségeskü és adóemelés fejében. Mivelhogy I. Károlynak nem volt gyermeke, 1889-ben bátyjának Lipót hohenzollern-sigmaringeni hercegnek fiát, Ferdinánd herceget ismerték el trónörökösnek. [Varga - Veress i. m. 102.]

<sup>137</sup> Ld. bőv. Focşeneanu i. m. 26-29.

<sup>138</sup> Mon. Of. nr. 142 din 1/13 iulie 1866.

A 30. cikk a román állampolgárok más állam közszoalátába való alkalmazását a kormány engedélyéhez kötötte. A külföldi közszoalátba való beállás, amennyiben az adott személy ezt az engedélyt nem kérte ki, vagy nem kapta meg, a román állampolgárság elvesztésével járt.

Az 51. és 52. cikk a képviselők és szenátorok felelőtlenségét és sérthetlenségét biztosította, míg a 101. cikk a népképviselői testület előtti miniszteri felelőséget teremtette meg. E felelőség alól az uralkodó védelmet/mentességet biztosíthatott (102. cikk).

Az 1858 Párizsi Konvenció, mint az ország első alaptörvénye, nem rendelkezett az alkotmány módosításának lehetőségeiről, hisz hatálybalépésének pillanatában - nemzetközi jogi szempontból - egy több állam által aláírt egyezmény volt, amelynek az elfogadásában a két közvetlenül érintett fejedelemség nem is vehetett részt. Az 1866-os alkotmány viszont már átvette – szinte szó szerinti fordításban - az 1831 belga alkotmány alkotmánymódosító szabályozását.<sup>139</sup>

Kritikaként említhető, hogy az új alkotmányban nem szerepelt - a hatalommegosztás elvét sértve - a bírák elmozdíthatatlanságának elve, mely a korábbi belga mintára megfogalmazott alaptörvényben szerepelt. Itt az alkotmányozók arra hivatkoztak, hogy a jogi végzettségű bírák számának tekintetében jelentős különbségek vannak Belgium és Románia között.<sup>140</sup>

Az orosz-török háború, melyben Románia függetlenségének kivívása érdekében részt vett, 1875-ben tört ki és a Berliini Kongresszussal záródott. Ezen alkalommal számos területi változást ismertek el a szerződő felek, így Románia mellett Montenegró és Szerbia függetlenségét, valamint Bulgária autonómiáját.

Az 1878-as *Berliini Szerződés* kisebbségvédelmi rendelkezéseket írt elő Románia, Szerbia és Montenegró számára. A Törökországtól való elszakadást követően ezen államoknak kötelezniük kellett magukat arra, hogy minden alattvaló számára azonos jogokat biztosítsanak, tekintet nélkül azok vallására, fajára vagy nyelvére. Ezen rendelkezés volt egyben a fent megnevezett, újonnan létrejövő államok elismerésének is a feltétele.<sup>141</sup> Tehát a Berliini Szerződés Románia nemzetközi elismerését az alkotmány - fennebb említett - 7.

<sup>139</sup> A 1866-os alkotmány 129. cikke szerint a népképviselői testület megfogalmazta az alkotmánymódosító javaslatokat, majd ezeket három ízben, 15 naponként felolvasták a közgyűlésen. Ezt követően a népképviselői testület jogilag feloszlatta magát, és egy szélesebb képviselővel rendelkező két kamarás alkotmányozó testületet választottak, amely akkor volt határozatképes, ha kamaránként a tagok 2/3-a jelen volt. A módosítások elfogadására a jelenlévő képviselők 2/3-ának szavazatára volt szükség (a 130. és 131. cikkek).

<sup>140</sup> Ez igaz is volt, hisz abban az időben Romániában igen nagy volt a jogi szakképzettséggel rendelkező bírák hiánya, de véleményünk szerint a megoldást nem a bírák elmozdíthatatlanságának eltörlése jelentette.

<sup>141</sup> Nagy Károly: *A nemzetközi jog története*, Bp, 1996, 40-41.

cikkének módosításához kötötte. Így került sor az 1879-es alkotmány módosítására, amelyet csak rendkívül éles viták után,<sup>142</sup> uralkodói felszólalásra<sup>143</sup> sikerült véghezvinni.

A román állam politikai fejlődése a királyság deklarálásával<sup>144</sup> és a szociális-gazdasági fejlődés a folytonosan fejlődő társadalom alakításával az 1884-es alkotmánymódosításhoz vezetett: ez szentesítette a Román Királyság új politikai alapokmányát<sup>145</sup> és a cenzusos szavazati rendszer módosításával az állampolgárok egy tágabb csoportjának adott szavazati jogot, amely egy fontos lépést jelentett az általános szavazati jog felé.<sup>146</sup>

Az 1907-es parasztfelkelésnek<sup>147</sup> nem politikai, hanem szociális-gazdasági jellege volt, mégis hatással bírt az alkotmányosodás folyamatára. A politikusok meg kellett értsék a szociális forrongás jelentését, amelyet sajnálatos módon nem láttak előre 1884-ben, azt, hogy az alkotmány előírásai már nagyon nem feleltek meg a civil társadalom fejlődésének.

1914-ben elhatározták az alkotmány felülvizsgálatát, azzal a céllal, hogy összhangba hozzák a szociális igényekkel, egyrészt a nagy földbirtokok parasztok közötti kiosztásával, másrészt pedig az általános szavazati jog bevezetésével.

Az 1914-ben kirobbant világháború megakadályozta ennek a felülvizsgálatnak a befejezését, holott első lépésként, 1914. április 28-án, a törvényhozó testületek elfogadták a módosító nyilatkozatot. A megválasztott alkotmányozó kamarák viszont már nem tudták elvégezni a rájuk bízott feladatot, mert Romániának részt kellett vennie a háborúban.

Ami következett, az nem volt egy szokványos dolog a világ alkotmányos történelmében. Ellentétben azzal, ami háború idején szokott történni, amikor a jogok korlátozódnak és hangsúlyozódnak a hatalom kiváltságai, Romániában, abban a különleges

<sup>142</sup> A török bevándorlás már nem jelentet jelentős fenyegetést, hisz az ország függetlenné vált Törökországtól, de a már az országban lévő jelentős számú, gazdag zsidó kisebbség politikai jogokhoz való jutása igen komoly félelmet keltett különösen a moldvaiak körében, ahol jelentősebb számú zsidó kisebbség élt. Az ismert román költő Vasile Alecsandri is vehemensen tiltakozott az ellen, hogy az európai nagyhatalmak beleszóltak Románia belügyeibe. [Focşeneanu i. m. 39.]

<sup>143</sup> Több mint egy évig tartó ellenállás után, 1879 júniusában I. Károly beszédet mondott az alkotmányozó kamarák előtt, melyben erőteljesen hangsúlyozta a módosítás fontosságát: „*Annak ellenére, hogy függetlenségünket a saját erőnkől vívtuk ki, engednünk kell a nagyhatalmak ezen kérésének, hisz ez a feltétele, annak, hogy befogadjanak az európai országok zenekarába*” [Mon. Of. nr. 114 din 22 mai/3 iunie 1879.]

<sup>144</sup> 1881. március 15-én Romániát örökletes monarchiává nyilvánították – ezt megelőzően megalakulásától fogva elektív fejedelemség volt.

<sup>145</sup> Az 1. cikk szerint „*A Román Királyság egy oszthatatlan államot alkot.*”

<sup>146</sup> Az 59. cikk csökkentette a választói jog eléréséhez szükséges cenzust, míg a 61. cikk bővítette a választási cenzus alóli mentességek körét.

<sup>147</sup> Markus Bauer német történész a „*Rascoala: the last peasant's revolt*” c. tanulmánya szerint a parasztok elégedetlenségét az váltotta ki, hogy a Mochi-Fischer, Berman, Henri Juster, Leon és Costiner féle mezőgazdasági trösztök sok ezer hektár földet felvásárolva, a parasztságot kiszolgáltatott és kifosztott helyzetbe hozták. A katonaság nagyon durva módszerekkel, ágyúval lövette szét a fellázadt településeket. A korabeli sajtó 11000 halotról ír. A román történészek nagy része elismeri a mézárálást, de a katonaság menségére felhozzák, hogy muszáj volt keményen fellépni, mert az osztrák-magyar csapatok - a határátlépést kilátásba helyezve - be akartak avatkozni az eseményekbe. [http://www.historytoday.com/print/64656 (elérés: 2009. 03. 25.)] A román történészek ezzel mintha a magyarokat is hibáztatnák a mézárálásért (saját megjegyzés).

helyzetben, szélesebb körű jogokat adtak az állampolgárok egy egész rétegének, jogokat, amelyekkel nem élhettek békeidőben. I. Ferdinánd - ügyes politikusként - megígérte a fronton harcoló paraszt katonáknak a földhöz jutást és az általános szavazati jogot<sup>148</sup>, mely ígéretet az 1917-es alkotmányreform az állam törvényes kötelezettségévé tett.

Románia az első világháború egyik nyerteseként - kiváló politikusainak, a királyi család kapcsolatrendszerének és Franciaország erős rokonszenvének köszönhetően - megkapta Erdélyt. Számos állam, birodalom, így Ausztria-Magyarország, hullott szét, míg más államok határai jelentősen megváltoztak; nemzetek és népcsoportok veszítették el korábbi állampolgárságukat és váltak más államok részeivé.<sup>149</sup>

A győztes hatalmak egy általános érvényű kisebbségvédelmi rendszer kiépítése helyett - a brit kormány javaslatára - *speciális kisebbségvédelmi rendelkezések* beiktatására kötelezték a területükben megnövekedett államokat, többek között Romániát, Lengyelországot és Görögországot.<sup>150</sup>

Megfigyelhető, hogyan ismételi a történelem önmagát: 40 évvel a Berlini Szerződés után a Párizsi Szerződésben újból kisebbségvédelmi rendelkezéseket fogalmaztak meg Romániával szemben.

1923-ban a korábbi alkotmány módosításával új alkotmányt hoztak létre Romániában, arra hivatkozva, hogy az alkotmánynak az ország összes állampolgárának akaratát kell kifejeznie, tehát a Romániához csatolt erdélyiekét is.<sup>151</sup>

Miután Románia az első világháború végén egyesült Erdéllyel, a román állam függetlenségének rövid története során először került abba a helyzetbe, hogy a többségi román lakosság mellett egy igencsak számottevő és társadalmilag jelentős lakosságot kellett kezelnie. Erdélyben jelentős magyar, német, zsidó, etnikai eredetű lakosság élt.

A romániai magyarok jogi státusával kapcsolatos probléma 1918-ban vette kezdetét. A gyulafehérvári nyilatkozatban kimondták a *teljes nemzeti szabadság* szükségességét az *együttlakó népek számára*, a kisebbségek jogát az anyanyelv használatára a közoktatásban, közhivatalokban, valamint a bíróságokon, és a jogot a törvényhozó és végrehajtó testületekben való arányos képviselőre.<sup>152</sup> Ennek ellenére 1923-ban, amikor az új román

<sup>148</sup> Ilyen királyi ígéretet birtokában a román parasztlakosok hősiességgel harcoltak az I. világháborúban.

<sup>149</sup> Az 1920-as trianoni békeszerződéssel/-diktátummal egy ország, Magyarország rengeteget veszített, míg sok más ország – legalább öt-hat, közöttük Romániával – nyert. „Trianon logikája: amit egy gyengétől elveszel, oszd szét öt-hat másik gyenge között, és nyugodt lehetsz, hogy az eredmény tartós lesz, vagy legalább is önrő nem fog változtatni rajta.” [Borsi-Kálmán i. m. 133.]

<sup>150</sup> Csányi Edina: A kisebbségvédelem és egyes jogi kérdései – 1. rész, [http://jesz.ajk.elte.hu/csanyi20.html (elérés: 2011. 10. 11.)]

<sup>151</sup> Focşeneanu i. m. 176.

<sup>152</sup> Nagy Lajos: *A kisebbségek alkotmányjogi helyzete Nagyromániában*, ETI, Kolozsvár, 1944. 209.

állam alkotmányát kihirdették, az országot egységes nemzetállamként határozták meg, a nemzetiségi kérdést pedig éppen csak megemlítették, ellentmondva ezzel az eredetileg kinyilatkoztatott szándékoknak.

Az alapjogokat deklaráló cikkelyek (7, 10, 26, 27.) mentén az alkotmányozók betoldották a „*függetlenül etnikai, nyelvi és vallási hovatartozástól*” szöveget, deklarálva ezzel az európai nagyhatalmak kisebbségvédelmi előírásait. Ugyanakkor ellensúlyként már az I cikkben kihangsúlyozták, hogy „*A Román Királyság független, egységes és oszthatatlan nemzetállam*”, ily módon megjelölve – mind e mai napig – a kisebbségi jogok garantálásának korlátait. Ugyanezen okból született meg a 126. cikk is, mely szerint „*A Román Királyság hivatalos nyelve a román nyelv.*”<sup>153</sup>

Új szabályozásként került be az alkotmányba a 22. cikk, amely kimondja, hogy az ortodox egyház a Román Királyság államvallása, és elsőbbséget élvez az országban minden más vallással szemben.

Emberi jogi szempontokból óriási előrelépés volt 6. cikk módosítása, amely a férfiak és a nők egyenjogúságát szentesíti. Ugyancsak jelentős előrelépésként értékelhető, hogy a levéltitokról szóló 25. cikket kiegészítették a telefonbeszélgetések titkosságával.

Jelentős módosítás volt, hogy a 104. cikk, mely a bírák elmozdíthatatlanságát tartalmazta, tehát csak 65 év múlva került vissza az alkotmányba a Párizsi Konvenció ezen fontos előírása.

Ezután a hosszabb politikai stabilitás, alkotmányos folytonosság és egy viszonylagos szociális, gazdasági és kulturális előrehaladás után következik a legfeszültebb időszak Románia történelmében, amikor több államcsíny történt, amely politikai instabilitást, és az alkotmány, valamint az emberi jogok figyelmen kívül hagyását eredményezte.

E szerencsés fejlődés abbamaradásának egyrészt belső okai voltak, másrészt nemzetközi eredetűek. A belső ingatag politikai helyzet tükrözte az ingatag európai politikát, amelyet az I. világháborúban legyőzött államok érdekeinek a teljes figyelmen kívül hagyása, valamint a jobboldali és baloldali diktatúrák elszaporodása okozott. A belső okot, amelynek csak véletlenszerű jellege volt, az uralkodóház válsága jelentette.<sup>154</sup>

<sup>153</sup> Mon. Of. nr. 282 din 29. 03. 1923.

<sup>154</sup> 1927-ben I. Ferdinánd halála után, Károly herceg személyes okok miatt lemondott a trónról és elhagyta az országot. 1930-ban azonban visszatért, megfosztotta fiát, I. Mihályt a tróntól, s fölvette a II. Károly nevet. Alkotmányos szempontból, II. Károly törvénytelen király volt, mert őt 1926-ban alkotmányozó gyűlés fosztotta meg a jogaitól, de a közönséges törvényhozó gyűlések adták vissza ezeket.

### 1.2.3. Az államcsínyek időszaka (1938-1947)

A harmadik szakasz - politikai szempontból - Románia egyik legnehezebb periódusa, mely gyakori szerkezeti politikai változásokkal, az „államcsínyek” időszakának nevezhető. II. Károly 1938. február 20-i államcsínyével kezdődik, és az 1947. december 30-i kommunista államcsínnyel fejeződik be.

1938. február 20-i államcsíny tehát félbeszakította Románia alkotmányos fejlődését. Ezután nyolc éven belül hét államcsíny volt, ezekből hat sikeres.

Elvonatkoztatva II. Károly 1930-as visszatérésétől, Romániában, hetvenkét év alatt nem volt egy államcsíny sem. A két király, I. Károly és I. Ferdinánd, kezdettől fogva szigorúan betartották az alkotmányt, kapcsolatokat csak a pártvezetőkkel ápoltak, megszilárdítva ezzel a vezetők és - közvetve - pártjaik tekintélyét is.

Ezzel ellentétben, II. Károly megvetette az alkotmányt, támogatta a pártbeli frakciókat és szakadásokat, a pártokon belül aláaknázó politikát folytatott. Becsvágyó fiatalokkal tartott fenn kapcsolatot, mellőzve a pártvezetőket, megnyitva ezzel az utat az egyeduralkodás felé. II. Károly önkényes uralma rövid ideig tartott, két évig és hét hónapig. Nem jelentett egyszeri teljes szakadást az alkotmányos renddel, hanem inkább az alkotmányos intézmények folyamatos, szisztematikus lezüllesztését.

II. Károly felelőssége, ami a hosszú alkotmányos folytonosság megszakítását illeti, főnnáll, már csak azért is, mert az ő tettei kedvezőtlen árnyékot vetítettek a monarchiára, mint alkotmányos stabilitási tényezőre, lejáratva ezt hosszú időre, egészen napjainkig.

II. Károly önkényuralma ellen irányult az 1940-es államcsíny, amelyet kezdetben Iuliu Maniu<sup>155</sup> és Ion Antonescu tábornok tervezett. Célja az alkotmányos rend visszaállítása volt egy egységes nemzeti kormány megalakulásával, amely a Nemzeti Parasztpártból és a Nemzeti Liberális Pártból állt volna, Ion Antonescuval a Hadügyminisztérium élén.

Antonescu II. Károly általi miniszterelnöknek való kinevezése és egyes előre nem látott tényezők miatt, a vasgárdista mozgalom forrongásai és a német nyomás eltérítették ezt az államcsínnyt az eredeti céljától. Az áhított demokrácia helyreállítása helyett, egy kaotikus vasgárdista diktatúra lépett életbe.<sup>156</sup>

Antonescu 1940 szeptemberétől 1944 augusztusáig Románia teljhatalmú diktátora volt, aki 1941-ben román csapatokat küldött a Szovjetunió ellen. Mihály király 1944.

<sup>155</sup> A Nemzeti Parasztpárt nagyhatású elnöke volt.

<sup>156</sup> A vasgárdista diktatúra, a zsidó kisebbséggel együtt a magyar kisebbséget is kiirtandó népcsoportnak tekintette: sok magyart zsidónak bélyegezve hurcoltak el. [Kányádi Sándor, *Erdélyi költők a kommunizmusban* c. előadása, PPKE ÁJK Pázmány Szalon, 2006. október 25.]

augusztusában felismerte, hogy Hitler veresége elkerülhetetlen, ezért eltávolította Antonescut a hatalomról németbarát kormányával együtt és egy új koalíciót alakított az oroszokkal való békekötéshez.<sup>157</sup> Az 1944-es államcsíny célja Románia visszatérítése volt az alkotmányos rendhez.

Az 1944 augusztus 23 és 1947 december 30 közötti időszakot heves belharc<sup>158</sup> jellemezte. A nép és a hadsereg támogatásával bíró demokratikus erők álltak szemben a Román Kommunista Párttal (RKP). A RKP-nak nem volt nagy társadalmi bázisa, viszont támogatta a sok opportunistát és a Szovjetuniót.<sup>159</sup> E támogatásnak nagy sújt adott a Vörös Hadseregnek az országban való jelenléte.

A demokratikus kormányzás csak hat hónapig tartott, 1945. február 24-ig, amikor az utolsó román törvényes kormányt, a Nicolae Rădescu tábornokét, Vişinski szovjet külügyminiszter-helyettes<sup>160</sup> lemondásra kényszerítette a Szovjetunió közvetlen beavatkozása folytán. 1945. március 6-án beiktatták Petru Groza kommunista- és szovjetpárti kormányát.<sup>161</sup>

I. Mihály királyt - nemzetközi hírneve, a nép és a katonaság rokonszenve miatt - az elején megkímélték, még akkor is, amikor kiállt a kommunista elnyomás ellen, mint pl. a királyi sztrájk<sup>162</sup> idején. De miután teljesen elszigetelték a történelmi politikai pártok megszüntetésével és a hadseregben levő monarchikus elemek eltávolításával, őt is félreállították.<sup>163</sup> A kommunista hatalomátvétel teljessé vált. A végrehajtó hatalmat a királytól egy öttagú Prezídium vette át.

E nyolc év önkényuralom alatt, Románia legitim alkotmányát kétszer hatálytalanították és kétszer módosították a végrehajtó hatalom következő okmányaival:

➤ *II. Károly 1938. február 27-i rendelete (ún. konstitúciója), amely a királytól, nem a nemzetől származott, az alkotmányozó előírásokat mellőzve jött létre és „hatálytalanította” az 1923-as alkotmányt;*

<sup>157</sup> Ld. bőv. Martin Roberts: *Európa Története 1900-1973*, Akadémiai Kiadó, Bp, 1992. 301.

<sup>158</sup> A belharc alatt itt nem kimondottan fegyveres harcot értek, hanem egy amolyan szolid „*fúrjuk egymást*” harcot.

<sup>159</sup> Az egyik kommunista vezető, Ana Pauker ekkortájt mindössze ezer főre becsülte az országban található összes kommunista számát. [Martin Roberts u. o.]

<sup>160</sup> Vişinski szovjet külügyminiszter is volt 1949-1953 között.

<sup>161</sup> Sztálin már korábban kifejtette elvét, amely szerint, aki bevonul egy területre, a politikai rendszert is viszi magával.

<sup>162</sup> 1945. augusztus 21-én a király lemondásra szólította föl a szovjetek által hatalomra segített Petru Groza kormányát. Románia történelmében eddig még nem fordult elő, hogy egy kormány megtagadja a király ilyen irányú fölszólítását.

A király válaszképpen öt hónapon keresztül megtagadta a kormány rendeleteinek az aláírását - ezt „királyi sztrájk” néven ismerik Románia történelmében. [Banciu i. m. 189.]

<sup>163</sup> I. Mihály mellett tüntető diákokat elfogták, majd azzal fenyegették a királyt, hogy kivégzik őket, ha nem mond le a trónról. Az 1947. december 30-i lemondás után a király és családja elhagyta az országot, útlevelükben *a visszatérési jog megtagadva* bejegyzéssel. 1948-ban a román állampolgárságuktól is megfosztották a királyi család tagjait. [Berceanu i. m. 451.]



- 1944. október 11-i 1849. sz. királyi határozat, amely a háborús bűnösök megbüntetésére vonatkozott, és amit a fegyverszüneti feltételek szabtak meg.<sup>164</sup> Ennek nyomán az 1923-as alkotmány 101. cikkelyének megszegésével rendkívüli bíróságok jöttek létre;
- 1946. július 13-i 2218. sz. királyi határozat a Nemzeti Képviselőt meg szervezéséről: megszüntette a szenátust, amelyet a Petru Groza által vezetett kormány irt elő a király számára, és amelyet a kormány minden tagja aláírt;
- 1947. december 30-i 363. sz. törvény, mely a román államnak Román Népköztársaságba való átszerveződésére vonatkozott, amely II. Károly alkotmánya után másodszor is „hatálytalanította”, az 1923-as alkotmányt. Ez a törvény szintén a végrehajtó hatalomtól származott, a Petru Groza kormányától, amely „turpisságot” követett el, mivel azon a napon a Képviselők Tanácsa szabadságon volt.

#### 1.2.4. Alkotmányjogi káosz (1947-1989)

A negyedik szakasz Románia történelmében talán a legsötétebb, a gyászos 1947 december 30-i államcsínnyel kezdődik és az 1989 december 22-i forradalomig tart. Ez a kommunista diktatúra időszaka, az ország teljes kiszolgáltatása a Szovjetunióknak.

Az alkotmány hatályon kívül helyezése és változtatása, a benne használt kifejezések arról árulkodnak, hogy összetévesztették az alkotmányt a szokásos törvényekkel. Csak az utóbbiakat érvénytelenítik és változtatják, ezek a törvényhozó hatalom okmányai. Romániában az alkotmányt, mint alapvető egyezményt, nem változtathatta és nem érvényteleníthette a törvényhozó hatalom, hanem csak a nép különleges megbízásával rendelkező alkotmányozó gyűlés. Következésképpen a végrehajtó vagy éppen a törvényhozó hatalom által egészében vagy részben érvénytelenített alkotmányi rendeletek abszolút nullának (*ab initio*) tekintendők.

1947 december 30-ával az államcsínyek időszaka lejárt és egy hosszú, politikailag stabil időszak következett: a kommunista elnyomás ideje, a demokrácia megszilárdulása helyett ennek a szunnyadása negyvenkét éven keresztül, egészen 1989 december 22-ig.

A kommunista diktatúra idején,<sup>165</sup> annak különböző fázisaiban, három alkotmány létezett: az 1948. évi, az 1952. évi és az 1965. évi. A szocialista tömb más országaival

<sup>164</sup> Az 1944. szeptember 12-i Moszkvában aláírt Fegyverszüneti Egyezmény 14. cikkelye előírta, hogy „a román kormány és főparancsnokság együttműködik a szövetséges (szovjet) főparancsnoksággal, a háborús bűnökkel vádolt személyek letartóztatásában és elítélésében.”

<sup>165</sup> Ld. Bíró Gáspár: A jog helyzete a totalitarizmusban, In: Transzcendens remény, Pallas-Akadémia Kiadó Csíkszerda 2004. 74-102.

szemben Romániában „alkotmánybőség” volt, hiszen a legtöbb szocialista államban, közöttük Magyarországon is, egyetlen alkotmány elfogadására került sor, amelyet esetleg módosítások követtek, és nem fogadtak el teljesen új alkotmányokat. Romániában az új alkotmányok elfogadása mellett ezek módosítására is viszonylag gyakran sor került.

Az államszocialista diktatúra alkotmányainak általános jellemzői a következők voltak:

- *Hatalomkoncentráció és egypártrendszer.* Az államszervezet teljes egészében, egységesen a kommunista pártnak volt alárendelve, azaz nem érvényesült a hatalommegosztás semmilyen formája.
- *Centralizáció.* A demokratikus centralizmus elnevezés alatt erőteljesen központosított államigazgatás kiépítése zajlott, ahol a gazdaság jelentős részét is az államigazgatásba integrálták.
- *Látszólagos választások.* A pluralizmus teljes hiányát még az alkotmány is kimondta, amikor a Román Kommunista Pártot a társadalom vezető erejeként határozta meg.
- *Az alapvető jogok deklaratív jellege.* Mindhárom kommunista alkotmány tartalmazott alapvető emberi jogokra vonatkozó szabályokat, viszont azokat a gyakorlatban nem tartották be, nem bírtak jogi erővel, nem volt normatív tartalmuk.

Az 1952. évi alkotmány hozta létre – a szovjet kisebbségpolitika átvételeként - a Magyar Autonóm Tartományt. Az alkotmány preambuluma szerint „a Román Népköztársaság nemzeti kisebbségei a román néppel teljes jogegyenlőségnek örvendenek. A Román Népköztársaságban igazgatási-területi autonómiát biztosítanak a székely rajonok magyar népességének, ahol összefüggő tömeget alkotnak”. Állítólag Sztálin addig nem volt hajlandó rábólintani az új román alkotmányra, amíg az elő nem írta a Magyar Autonóm Tartomány létrehozását.<sup>166</sup>

Tisztázni szeretnénk, hogy a román szakirodalomban megfogalmazott vélemény,<sup>167</sup> amely szerint Románia elvesztette volna egységes állam jellegét<sup>168</sup> nem állja meg a helyét, ugyanis a Magyar Autonóm Tartomány a gyakorlatban semmilyen különleges státuszt, hatásköröket nem élvezett a többi tartományhoz képest, vagyis nem alakítottak ki semmilyen területi jellegű hatalommegosztást. Ez egyébként a kommunista rendszer logikájával is összeférhetetlen, mert az autonómia a központi kontrol legalább részleges hiányát jelenti. Legfeljebb nyelvi (a közigazgatás és az igazságszolgáltatás bizonyos területein) szempontból

<sup>166</sup> Varga - Veress i. m. 110.

<sup>167</sup> Focşeneanu i. m. 119.

<sup>168</sup> Az 1952-es alkotmány 17. cikke Romániát egységes államként határozza meg.

voltak különbségek, de ez még nagyon messze volt attól, hogy az autonóm meghatározásnak valós tartalmat tulajdonítsunk.

1960-ban a Magyar Autonóm Tartományt átalakítják: egy magyar többségű rajont lecsatolnak, s két román többségű rajont csatolnak a tartományhoz, amely új nevet is kap: Maros-Magyar Autonóm Tartomány. A tartományát az 1968. évi megújításkor számolták fel teljesen.<sup>169</sup> Ezzel párhuzamosan felerősödött a kisebbségi közösségek felszámolása, Erdély elrománosítása: megszüntettek több önálló magyar intézményt, iskolát, a Kárpátokon túli románokat és katonai egységeket telepítettek magyarlakta vidékekre, a helyi adminisztrációba román hivatalnokokat neveztek ki, az ortodox egyház templomok és kolostorok építésével „honfoglalt”. A '60-as évek elején elindult iparosítás is az elrománosítás szolgálatába állt, hisz az erdélyi magyar többségű városok ipari létesítményeibe tízezerrel telepítették Moldva és Olténia falvaiból a munkásokat, akik állást, lakást és letelepedési támogatást kaptak.<sup>170</sup>

E periódusra jellemző tehát egy folytonos belső elnyomás, az alkotmányos normák és az alapvető jogok súlyos mellőzése, amelyek a kisebbségeket – közöttük is leginkább a magyart, mint legnagyobb kisebbséget - még súlyosabban érintették.

A következtetés, amit levonhatunk Románia alkotmányos történelmének eme rövid áttekintéséből, az, hogy általában mindegyik antidemokratikus államcsínyt egy másik követett, válaszként, a demokrácia visszaállításáért, egy meglepően szimmetrikus váltakozásban. A visszavágások közötti időszak, mely az elején nagyon rövid, csak két év volt az első két esetben, megnövekedett négy évre, s aztán negyvenkét évre, amikor a demokratikus szellemiség megváltozott, és az idegen hatás meghatározóvá vált a politikára nézve.

Az 1947-es államcsíny egy tartós diktatúrát eredményezett, mely – az elején - a Szovjetunió támogatására épült, és amelyet egy erős megtorló apparátus tartott életben. Romániát a diktatórikus államok közé sorolták, melyeknek korlátozott önállósága volt a szovjet álláspont miatt. Ezért, ezt az államcsínyt nem követhette azonnal egy egyszerű államcsíny, mely elégtelen lett volna a kommunista állam félelmetes struktúráinak lerombolására, hanem egy népfelkelés, az 1989. decemberi forradalom, melynek határozott célja a demokrácia helyreállítása volt.<sup>171</sup> Ehhez természetesen hozzájárult Kelet-Közép-

<sup>169</sup> Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, CompLex, Budapest, 2011. 813.

<sup>170</sup> Varga - Veress i. m. 110.

<sup>171</sup> Az 1989. december 16-22. közötti események megítéléséről szóló véleményeket (forradalom vagy államcsíny), ld. a köv. 1.4. alfejezetben.

Európa megváltozott politikai helyzete, a nemzetközi viszonylatban bekövetkezett változások, a hidegháború lezárulása.

### 1.3. A rendszerváltás utáni alkotmány elfogadása és a jogállam

Az 1989-es forradalomtól nyilvánvalóan új fejezet kezdődött Románia alkotmányos történelmében, amelyek jellemzői nem mindenben felelnek meg egy jogállammal szemben támasztott követelményeknek, de az új hatalom törekvései, a jogállam normáinak való megfelelés szempontjából becsülendők.

Az 1989-es decemberi forradalom a nép azon jogának a kifejezését jelentette, melyet már a francia forradalomkor, Az Ember és Polgár Jogairól szóló Nyilatkozatban szentesítettek: „*Mikor a hatalom a nép jogait eltiporja, a legszentebb joga és a legnagyobb kötelessége a népnek a népfelkelés.*” (35. cikk)<sup>172</sup>

A népfelkelésnek van egy negatív oldala: a gátlástalan struktúrák és okmányok érvénytelenítése; valamint egy pozitív oldala: a nép akaratának kifejezése az állami hatalom gyakorlását illetően. Ebben az értelemben, a román forradalom által létrehozott intézményes okmány, a Nemzeti Megmentési Front Tanácsának Közleménye tartalmazza mindkét részt: egyrészt, felosztja az összes létező állami struktúrát, másrészt, felsorolja az új államigazgatás elveit. Ezek: politikai pluralizmus (1. pont), az állami hatalmak szétválasztása (3. pont), a piacgazdaság (4. és 8. pont).<sup>173</sup> Úgy a negatív, mint a pozitív rész ugyanarra a következtetésre juttat: a forradalom a kommunista diktatúra ellen irányult, melyet felborított, és az alkotmányos rendszerű vezetésre való visszatérést követte.

Az alkotmányjogi elméletek szerint az alkotmányozó hatalom eredeti és származtatott hatalom: (i) *eredeti* – a rendszerváltások során felhatalmazást kap az állampolgároktól új alkotmány létrehozására és (ii) *származtatott* – kötve van az érvényben lévő alkotmányhoz, csak annak keretei és korlátai között módosíthatja az alkotmányt. Kérdésként merül föl, hogy forradalom esetében érvényben marad-e a régi alkotmány, s köti-e ily módon az alkotmányozó kezét?

A diktatúrát eltaszítva, az 1989-es forradalom azt jogtalannak nyilvánította, és – magától értetődően – ez kiterjedt az 1947-es okmányra is, mely által az eltaszított diktatúra újra hatalomra került. Ezt az okmányt egyhangúlag elítélték, mint egy visszaélést, egy erőszakos tettet, mely felborította Romániában az alkotmányos rendszert. Ez a jogtalanná

<sup>172</sup> Les Constitutions de la France depuis 1789, Garnier-Flammarion, Paris, 1970, 83.

<sup>173</sup> Mon. Of. nr. 1 din 22. decembrie 1989.

nyilvánítás azonban csak ezen okirat elméleti elítélésére korlátozódott, a logikus következményére nem vonatkozott, vagyis ezeket nem nyilvánították semmisnek, érvénytelennek.

A forradalom utáni hatalom, noha nyilvánosan elítélte az előző rendszert, nem jelentette ki az 1947/363-as számú törvény semmisségét, mert meg akarja tartani annak hatásait: az 1923-as alkotmány és a monarchia „visszavonását”.<sup>174</sup>

Az alkotmányozó gyűlés, mely 1990. július 11-én kezdte meg munkálatait, abból a téves feltételezésből indul ki, hogy még érvényes az 1965-ös Román Szocialista Köztársaság alkotmánya, amelyet hatályon kívül helyez az új alkotmány. Érdekes kérdés, hogy mi történt volna akkor, ha az 1991-es alkotmányt a népszavazáson elutasítják. A Román Szocialista Köztársaság alkotmánya – eredeti formájában - továbbra is hatályban marad.

Véleményünk szerint az alkotmányozó gyűlés nem a diktatórikus hatalom utolsó állami okmányából kellett volna kiinduljon, hanem a rendszer hatalomra jutásának időpontjától, abból az okmányból, amely lehetővé tette a kommunista hatalom uralomra jutását. Az alkotmányozó gyűlésnek vizsgálni kellett volna, hogy az 1923-as alkotmányt miképpen vonták vissza a 1947/363-as törvénnyel. Amennyiben ezen eljárás törvényesnek/alkotmányosnak bizonyul, az alkotmányozó gyűlés folytathatta volna a munkálatait, ha azonban az alkotmányozó erőszakos, diktatórikus eljárást állapít meg, az 1923-as alkotmány az érvényes. Ebben az esetben az alkotmányozó gyűlés kijelentette volna, hogy milyen alkotmányos módosításokra van szükség a polgári társadalom és az alkotmány összhangjának megteremtése érdekében. Az alkotmányozó gyűlés elkerülte ezt a jogi és alkotmányos szempontból helyes megoldást, mert tudta, hogy olyan eredményre jut, mely nem felelt meg a politikai érdekeinek.

Következésképpen elmondhatjuk, hogy az 1991-es román alkotmány tartalmában - a francia alaptörvény mintájára – demokratikus alkotmánynak nevezhető, ám elfogadásával kapcsolatban nem illeti meg Romániát a jogállam jelző. Az 1947. december 30-i okmány elemzésének szándékos semmibe vétele a forradalom utáni államhatalom tevékenységét a diktatúrára emlékeztető módon jellemezte.

Láthattuk, hogy az 1918-tól elfogadott alaptörvények majd mindegyike különböző formákban általános egyenlő bánásmód klauzulákat állapít meg, valamint speciális előírásokat azon kisebbségek jogaira nézve, amelyek ragaszkodnak identitásuk

<sup>174</sup> Közvetlenül a forradalom után I. Mihály király kérte a román kormánytól monarchikus jogaiba való visszahelyezését. A kormány erre a kérelemre nem válaszolt és nem is kívánta ezt a kérést nyilvánosságra hozni. [Berceanu i. m. 485.]

megőrzéséhez. Mindennek ellenére az ezeket a rendelkezéseket megfogalmazó alkotmányok egyike sem tartalmaz hatékony jogi mechanizmust, amely biztosítaná a rendelkezések gyakorlatba ültetését.

#### 1.4. Összehasonlítás a magyar alkotmányfejlődéssel<sup>175</sup>

##### 1.4.1. A szovjet befolyás eltérő arculatú változata

Induljunk ki abból, hogy Magyarországon tartós hatást kifejtő chartális alkotmány 1949-ig nem volt, ezt megelőzően történeti alkotmányról beszélhetünk. Romániának viszont, mint modern kori államnak nem volt történeti alkotmánya, hisz 1859-es megalakulásakor a nemzetközi közösség - az 1858-as Párizsi Konvenció formájában - adott alaptörvényt az országnak.<sup>176</sup>

Magyarországon 1949-ben egy diktatórikus hatalom hozta létre az első chartális alkotmányt (1949. évi XX. tv.), amely az 1936-os szovjet alkotmány példáját követte, átvette annak szerkezeti fölépítését. Ez, mint Románia és a többi szocialista ország akkor készült alkotmánya, jó részt egyszerű fordítás, melyet így indokoltak: „*A Sztálini Alkotmányból merítettünk azokat a marxista-leninista tudományos elveket, amelyek érvényesítése nélkül szocialista alkotmányról nem lehet beszélni*”.<sup>177</sup>

A magyar alkotmányfejlődés szomorú jellemzője tehát, hogy éppen amikor írott alkotmánya megszületett, akkor veszítette el alkotmányosságát. Románia – mint, ahogy ezt korábban említettük – megalakulásakor (1859-ben) írott demokratikus alaptörvénnyel rendelkezett, amelynek a sokszor módosított változatát a kommunista hatalom jogtalanul hatályon kívül helyezte.

A sztálini alkotmány minden erejével megpróbálta elválni a befolyása alatt álló országok kötődéseit az európai alkotmányos értékekhez, azonban ez nem sikerült teljes mértékben. Nem tudta egészen megsemmisíteni a tradíciókat, és a demokratikus gondolkodást sem.<sup>178</sup> A formális lehetőségeket megszüntette, az informálisakat azonban nem tudta megszüntetni. A szovjet modellnek egy eltérő arculatú változata jött létre mindkét országban.

<sup>175</sup> Egyes témakörök elemzésénél a jog-összehasonlítást kiterjesztjük az osztrák, svájci és spanyol alkotmányfejlődésre és alkotmányos szabályozásra is.

<sup>176</sup> Melléklet 4: *Románia és Magyarország alkotmányfejlődésének összehasonlítása*

<sup>177</sup> Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*, Osiris Kiadó, Bp, 2003. 464.

<sup>178</sup> Mezey Barna (szerk.): *Modern állam és népképviselő*, ELTE Kiadó, Bp, 2000. 98-99.

E tekintetben a két ország között az a különbség, hogy Romániában jóval erősebb volt a szovjet befolyás, melynek következtében a kommunista diktatúra mélyebben meggyökerezett. Véleményünk szerint ennek oka az volt, hogy Románia az alkotmányfejlődés terén nem rendelkezett évszázados történelmi hagyományokkal. Mint ahogy azt már az előző alfejezetekben bemutattuk, az 1991-es román alkotmányt megelőzően rengeteg puccs, államcsíny történt az országban, amelyek rendkívüli módon instabillá, befolyásolhatóvá tette az ország alkotmányos szerkezetét.

Románia és Magyarország a rendszerváltás után nyugat-európai alkotmányfejlődési mintát választott: Romániában az alkotmány alapvetően francia, míg Magyarországon az alaptörvény német ihletésű. Persze, nincs szó a modellek automatikus átvételéről, hiszen mindkét államban sajátos előképek, tapasztalatok, politikai eszmék és nézetek alakították az alkotmányok szövegét.

#### 1.4.2. Alkotmányos jogfolytonosság - forradalom

1989-ben alkotmányozási történelmi helyzet alakult ki több közép- és kelet-európai államban is, s megteremtődtek az alkotmányozás feltételei. E történelmi korszakot jellemzi, hogy a magyar alkotmányos rendszerváltás nem revolúciós, hanem békés, parlamentáris úton jött létre. 1989 márciusában megalakult az Ellenzéki Kerekasztal, melynek véleménye szerint az alkotmányozás a választások után létrejövő országgyűlés feladata.<sup>179</sup> Az ellenzék kijelentette, hogy a jelenlegi országgyűlést alkalmatlannak tartja az alkotmányozásra, és mivel erre neki magának sincs legitimitációja, az alkotmányozás kerüljön le a napirendről addig, amíg egy szabadon megválasztott parlament létre nem jön. Végül az MSZMP-nek és az ellenzéki erőknek sikerült megegyezni abban, hogy a vitatott legitimitású 1985-ös országgyűlés csak a békés hatalomátadás szabályait és az átmeneti alkotmányt alkossa meg.<sup>180</sup> A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások a kompromisszumkeresés és –találás példaként vonultak be a magyar történelembe.<sup>181</sup> Ez nem mondható el Románia esetében, ahol a kommunista diktatúra sokkal erőteljesebben jelen volt, ezért a kompromisszumos megoldás lehetetlennek tűnt.

<sup>179</sup> Ld. bőv. Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Bp, 2007. 66-74

<sup>180</sup> A hatalmon levők érdekei, a háttérbeszélések, stb. sokkal bonyolultabbak voltak, mint ahogy itt röviden bemutattuk. Mára már nyílt titok, hogy az átalakulás a szovjet oldalról jött: kellett mentsék maguknak, és ami menthető. Hasonló dolog figyelhető meg Románia esetében is, annyi különbséggel, hogy bukaresti központi hatalom nem értette meg az idők szavát. Ehhez hozzájárult a kommunista párt legfelsőbb vezetőinek elbizakodottsága, mely megakadályozott minden kompromisszumkötésre való hajlandóságot.

<sup>181</sup> *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*, IV. kötet, Magvető Kiadó, Bp, 1999. 517-519.

Az 1989. december 16-22. közötti események megítélése sokáig az aktuálpolitikai viták tárgya volt Romániában: forradalom vagy államcsíny történt? Véleményünk szerint forradalomról beszélhetünk, hisz az életüket kockáztató, utcára kivonuló emberek célja az elnyomás alóli felszabadulás, a diktatúra megdöntése, a szabadság elérése volt. Az államcsínyre hivatkozók érveként hozzák fel, hogy a korábbi államhatalom résztvevői – a csúcsvezetők kivételével – átmentették hatalmukat, majd figyelmen kívül hagyták a kommunista diktatúra által jogtalanul hatályon kívül helyezett 1923-as alkotmányt, melynek visszaállítása a személyes érdekeiket sérthette volna.<sup>182</sup>

Magyarország alkotmánytörténetében a jelentősebb alkotmánymódosításokat politikai konszenzus, nagy parlamenti többség előzte meg, ellentétben Romániával, ahol sok esetben államcsíny vagy utóbb forradalom útján valósult meg. Magyarországon a kompromisszumos rendszerváltás jellegéből adódóan negatívumaként említhetjük meg a politikai alku miatt fellépő következtelenséget, mely a későbbiek során rengeteg közjogi vitát szült.<sup>183</sup>

Érdekes kérdés, hogy mikor, milyen körülmények között születhetik meg az új alkotmány? Álláspontunk szerint nem lehet bármikor alkotmányozni, nagyon fontos a történelmi szituáció, mely egy ritka pillanat, amikor a jelentős változásokat érvényesíteni lehet. Ilyen volt Románia esetében a forradalom utáni időszak, vagy Magyarországon a békés átmenet első szakasza, amikor polgári demokratikus alkotmány született, és a 2010-es országgyűlési választások eredményeként létrejött kétharmados politikai többség, amely a kialakult politikai, gazdasági és morális válság felszámolásához kívánt hozzájárulni az új Alaptörvény elfogadásával.<sup>184</sup>

De mikor is van alkotmányos pillanat, történelmi helyzet? Álláspontunk szerint a konszenzus megteremtésének a feltétele az a váltásszituáció, amikor ott van a régi politikai egység, mint ellenfél, és szinte mindenki az ellen fordul. Ezen negatív egységgel szembeni közös fellépés egybetereli a szereplőket, hogy „na alkotmányozzuk”, de mikor megszűnik ez a közös ellenfél vagy az ezt létrehozó politikai, gazdasági, társadalmi körülmény, akkor már nincs alkotmányozási helyzet, mert a pluralista versenyben a politikai szereplők egymást kölcsönösen közömbösítik.

<sup>182</sup> Varga - Veress i. m. 112.

<sup>183</sup> Ha a napi sajtó mellett elővesszük az AB határozatait vagy az Országgyűlési Naplót, elénk sorakoznak a kisebb-nagyobb konkrét közjogi konfliktusok: például a taxis-blokád jogszerűsége, a kárpótlási, az elévülési viták, a médiaháború, a köztársasági elnök jogköre, az egyesülési jog fogalma, a népszavazási kérdések hitelesítése, stb.

<sup>184</sup> A korábbi parlamenti választások csak egyszer hoztak olyan eredményt, amely lehetővé tette volna az új alkotmány elfogadását, de a kormánypártok közötti összhang megszűnése megghiúsította az új alkotmány elfogadását.



### 1.4.3. Az Alkotmánybíróság szerepe a két ország politikai rendszerváltásában

A két országban az alkotmánybíráskodás intézményének különböző szerepe volt az 1989/1990-es politikai rendszerváltásban. A román alkotmánybíráskodás, illetve ennek intézményesülése nem egy belső szerves fejlődés eredménye - ahogy ez Magyarországon történt -, hanem a nyugati modell átvételének, meggyökereztetésének a kísérletéről beszélhetünk. Létrejött annak a jogi modernizációs törekvéseknek az eredménye, amely rákényszerítette Romániát a nyugati típusú demokráciák jogállamiságot garantáló intézményrendszerének átvételére.

Ez a talán mellékesnek tűnő körülmény azért fontos, mert jobban érthetővé válik az AB jelenlegi helye és szerepe a két ország jogrendszerében, illetve társadalmi és politikai megítélése a közvéleményben. Romániában nem volt könnyű feladat ezt az új intézményt és annak tevékenységét, úgy a jogrendszerben, mint szélesebb szakmai és civil körben elfogadtatni. Az AB döntései sokszor heves vitákat váltanak ki, ami önmagában helyénvaló is lenne, ha ezeknek az ürügyén időnként nem kérdőjeleznék meg létjogosultságát, illetve ne az éppen aktuális döntések által kiváltott érdekek határoznák meg felmagasztaló vagy elmarasztaló viszonyulásukat az Alkotmánybírósághoz.<sup>185</sup>

Az AB szervezetéről és működéséről szóló 1992/42-es számú törvényt többször is módosították. Lényeges változás azonban csak a 2003-as alkotmánymódosítás alkalmával történt. E módosítás elfogadásáig a törvényhozás 2/3-os többséggel felülbírálhatta az AB döntését, s így módon alkotmányosra konvertálta az egyébként alkotmányellenes szöveget. Jelenleg amennyiben egy törvény alkotmányelleneséget az AB megállapítja a parlament köteles újratárgyalni a kifogásolt cikkeket és azokat az alkotmánnyal összhangba hozni.

Azt is fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy a román AB helyének és szerepének megszilárdításához nagyban hozzájárulna az AB következetes gyakorlata, mely eddig nem minden esetben valósult meg hiánytalanul.<sup>186</sup>

Magyarországon a jogállami értékeket megteremtő 1989. évi XXXI. törvénnyel történő alkotmánymódosítás hozta létre az Alkotmánybíróságot. Az AB rendszerváltásban betöltött fontosságát is szimbolizálja, hogy magáról az Alkotmánybíróságról sorban a következő törvény az 1989. évi XXXII. tv. szólt.<sup>187</sup> Az AB létrehozásával Magyarország igen fontos lépést tett a hatalommegosztás irányába, a rendszerváltás nyomán elindult átalakulás kereteit

<sup>185</sup> Ld. bőv. Varga Attila: *A román Alkotmánybíróság*, Magyar Jog 2009/1. 43.

<sup>186</sup> U. o. 46.

<sup>187</sup> Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk): *Bevezetés az Alkotmányjogba*, hvg-orac, Bp, 2012. 357.

nem egyszer a Taláros Testület jelölte ki. Döntésről-döntésre következetesen alakította ki azt a fogalmi rendszert, amely meghatározza az alapjogi és egyéb alkotmányossági problémák eldöntésének módját.

#### *1.4.4. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elkülönülései*

Magyarországon az alkotmányozáshoz minősített, a képviselők összlétszámához viszonyított, ún. „nagykétharmados” többség szükséges. Kérdés ugyanis, elégséges-e ez a különbség ahhoz képest, hogy az Alaptörvény 1 cikkének (2) bek. a) és b) pontja külön-külön hatáskörként nevesíti az alaptörvény megalkotását, módosítását és a törvényhozó hatalmat.

Több országban is van arra példa, hogy ezt a két hatáskört markánsan különválasztják. Romániában 1991-ig az alkotmányozó gyűlés alkotmányozott, majd az 1991-es alkotmány - szakítva a korábbi alkotmányozási hagyománnyal - az alkotmánymódosítást a mindenkori törvényhozó hatalom, a parlamenti kamarák kétharmados többségéhez, valamint a népszavazáson való jóváhagyáshoz köti.

Magyarországon az alkotmányozó hatalom nem különül el intézményesen a törvényhozó hatalomtól, „csak” a kormánytöbbségtől<sup>188</sup>, nem jött létre közjogi értelemben önálló alkotmányozó nemzetgyűlés, bár voltak ilyen elképzelések: a Nemzeti Kerekasztal funkciójában kvázi alkotmányozó nemzetgyűlésként működött.<sup>189</sup>

Az alkotmányozó hatalom elkülönülésének másik formája az alkotmánynak népszavazás útján történő elfogadása, jóváhagyása. Mint ahogy korábban láttuk az alkotmányozásnak két alaptípusa van: történhet forradalmi módon, vagy alkotmányos jogfolytonosságban. A forradalmi alkotmányozás esetében a nép beleegyezése a(z először még csak önjelölt) képviselők által hozott alkotmány jóváhagyását jelenti; a jogfolytonosságban történő alkotmányozás estében, amikor alkotmányjogi felhatalmazás alapján történik, a népszavazás jogilag ugyan nem kötelező, de politikailag bizonyos körülmények között a kívánatos kiegészítő legitimációt biztosítja, vagy pedig alkotmányjogilag kötelező érvénnyel elő is van írva. Például Ausztriában az alkotmánymódosító törvényt népszavazásra kell bocsátani, ha a Nemzeti Tanács vagy a Szövetségi Tanács tagjainak egyharmada indítványozza. Az alkotmány ún. totálrevíziója esetén kötelező a népszavazásra bocsátás azt követően, hogy a parlamenti elfogadás

<sup>188</sup> A 1994-es és a 2010-es országgyűlési választások után kiderült, hogy az alkotmányozó hatalom nem minden esetben különül el a kormánytöbbségtől.  
<sup>189</sup> Ld. bőv. Kukorelli i. m. (2002) 71.

megtörtént.<sup>190</sup> Spanyolországban is népszavazás útján jutottak el az új, demokratikus alkotmányig. A spanyol alkotmány egészéről vagy - részleges módosítása esetén - egyes meghatározott részek módosításáról, csak népszavazással lehet véglegesen dönteni.<sup>191</sup> A svájci szövetségi alkotmány minden módosításához kétszeres legitimációra van szükség: a képviseleti szervek döntését jóvá kell hagynia a szövetség lakosságának, mégpedig úgy a lakosság, mind a kantonok többségének is.<sup>192</sup>

Egyetértünk Kukorelli Istvánnal abban, hogy „Magyarországon sohasem az ország, a nép döntött az alkotmányozás, az államforma kérdéseiben. Bármennyire demagóg ízű e megállapítás, a rendszerváltásra is jellemző a lelkesebb-mosolygósabb, a tömeges politikai részvételre épülő évek (1987-1989.) után az elitesedés, az elit öntörvényűvé válása, az elit pluralizmusa, a 'rosszkezdű demokrácia'. Ténykérdés: az alkotmány mögötti politikai paktumok elitjellegűek, továbbá valamennyi alkotmánymódosítást a törvényhozó hatalom, mint alkotmányozó hozott.”<sup>193</sup>

A demokratikus rendszerekben manapság az a felfogás vált uralkodóvá, hogy a nép az alkotmányozó hatalom hordozója. Ezzel viszont még nincs tisztázva annak kérdése, hogy a nép maga gyakorolja az alkotmányozó hatalmat, vagy pedig az alkotmányozás aktusát a nép képviselői hajtják végre. Minden törvény, közvetlen vagy közvetett módon, kell tükrözze a nép akaratát, amelytől a hatalom származik. Nem szabad azonban összekeverni alkotmányjogilag, hogy bár a hatalom forrása a nép, de nem feltétlenül az alanya, gyakorlója a nép, hiszen a képviselettel egy reprezentáció megy végbe és akkor az alany már a képviselő testület lesz.

Rousseau szerződéselméletéből kiindulva a nép egy alapmegegyezést köt a megalakult hatalommal, az alkotmány révén, mely szabályozza az állam szerkezetét és az állampolgári szabadságot, és általános felhatalmazással látja el a hatalmat, hogy az a nép nevében irányítsa a társadalmat, figyelembe véve az ő javát.<sup>194</sup> Nyilván fejlődik a civil társadalom és megtörténhetik, hogy egy adott helyzetben az alapokmány már nem teljesen felel meg ennek az elvárásnak, sőt még akadály is lehet fejlődésében. Aki a felhatalmazást adta, annak joga

<sup>190</sup> Szövetségi alkotmánytörvény 44. § (2, 3). bek.

<sup>191</sup> 1975-ben, Franco halála után az első reformot a Cortez elutasította. 1976-ban a Suarez-kormány az alaptörvények sorába iktatott törvényjavaslatot terjesztett elő, amelyet a Cortez elfogadott, majd népszavazáson 94%-os támogatást kapott. Ezzel elérték a demokratikus parlamenti kormányformára való áttérést Spanyolországban.

<sup>192</sup> Szövetségi alkotmány 123. §.

<sup>193</sup> Takács Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*, ELTE Eötvös Kiadó, Bp, 1995. 26.

<sup>194</sup> J. J. Rousseau: *Contractul social*, Editura științifică, București, 1957. 138.

van megváltoztatni a felhatalmazás feltételeit, vagyis az alkotmány és a civil társadalom közti összehangolást is a nép végzi el.<sup>195</sup>

Utalhatunk Hans Kelsennek az elsődleges norma illetve a jogrendszer lépcsőzetes felépítésének elméletére: a pozitív jog legmagasabb fokát a szó materiális értelemben vett alkotmány képviseli, melynek lényeges funkciója abban áll, hogy az általános jogalkotás szerveit és eljárását, azaz a törvényhozást szabályozza. Kelsen következetesen kiállt amellett, hogy az alkotmány funkciója a jog érvényességének megalapozása, létrejöttét és változtatásait saját maga szabályozza. A történelmileg első alkotmányozó tehát jogilag nem volt felhatalmazva, vagyis önmaga jogilag még nem levezethető alkotmányozó hatalom.<sup>196</sup>

Véleményünk szerint azonban a kommunista országokban 1989-ben megindult politikai fordulat a legjobb bizonyítéka a pozitívizmus meghaladásának. Az emberek, akik az utcára mentek a különböző országokban, nem a jogpozitívizmus jegyében léptek fel, hanem éppen a pozitív joggal szemben.

Következésképpen elmondhatjuk, hogy az alkotmány elfogadása vagy jelentős módosítása egy kötelező és sajátos eljárást igényel, amely biztosítja, hogy a meghozott változtatások a nép akaratát tükrözik.

A magyarországi alkotmányozás folyamán egy Nemzeti Konzultációs Testület felállításáról döntött a miniszterelnök 2011 januárjában. Minden állampolgár egy 12 kérdésből álló, az alkotmányozással összefüggő kérdésre válaszolhatott.<sup>197</sup> Arról, hogy a nemzeti konzultáció mennyire volt alkalmas arra, hogy az állampolgárok véleményüket elmondhassák, a vélemények megoszlanak. Álláspontunk szerint az igazi legitimáló tényező az Alaptörvény népszavazásra bocsátása lett volna. Ezzel a nyilvánvalóan politikai kockázatot magában hordozó, de valódi legitimáló erőt biztosító lépéssel élüket veszítették volna az Alaptörvénnyel kapcsolatos bel- és külföldi kritikák.<sup>198</sup> A népszavazás legitimáló eszközének elmulasztása után az Alaptörvény társadalmi legitimációját az időmúlás fogja megítélni.

<sup>195</sup> Focşeneanu i. m. 184.

<sup>196</sup> Ld. bőv. Hans Kelsen: *Tiszta jogtan* (Bibó István fordításában), ELTE Bibó István Szakkollégium kiadvány, Bp, 1988. 41-42.

<sup>197</sup> A választópolgároknak kiküldött kérdőívet közel egymillió választó töltötte ki.

<sup>198</sup> Számos kritika fogalmazódott meg azzal kapcsolatban, hogy túl gyorsan került sor az Alaptörvény elfogadására. Tény, hogy az alaptörvény tervezett szövege csak 2011. március 14-én vált publikussá, de a közel egy éves előkészítő munka során a konferenciák, publikációk lehetővé tették, hogy többen is elmondhassák véleményüket. Az Európa Tanács Velencei Bizottsága az alkotmányozást mindenekelőtt politikai aspektusból bírálta: az ellenzéki pártok részvételének hiányát emelte ki. A fő ellenzéki érv is az volt, hogy az Alaptörvény nem az ország alkotmánya, csak az ország egy részéje.

#### 1.4.5. Rugalmas Alaptörvény - merev Alkotmány

Magyarországon észrevétlenül is velünk él a magyar történeti alkotmány, amelynek közismert jellemzője hajlékonysága. A történelmi alkotmány nem merev, hisz könnyen, sorompók nélkül változtatható, módosítható. Jelenleg az Alaptörvény a legrugalmasabb alkotmányok közé tartozik, könnyen és gyorsan módosítható, mivel az egykamarás parlamentben az alkotmánymódosítás egyetlen követelménye az, hogy az országgyűlési képviselők teljes számának kétharmada fogadja el az indítványt. Mindössze ennyi a jelenlegi feltétel, és sem megváltoztathatatlan alkotmányos rendelkezés, sem más különös eljárási szabály nem állít föl további korlátot.<sup>199</sup>

A román alkotmányos szerkezet jóval zártabb, az alkotmány merev, hisz nehezen változtatható. A módosító javaslatot el kell fogadnia a Képviselőháznak<sup>200</sup> és a Szenátusnak,<sup>201</sup> mindegyik ház tagjainak legalább kétharmados többségével. Ha a közvetítési eljárás nem vezet megegyezésre, a két kamara együttes ülésen hoz döntést, a képviselők és a szenátorok legalább háromnegyedes többségének a szavazatával. A módosítás a módosító tervezet vagy javaslat elfogadásától számított, legfeljebb 30 napon belül megszervezett népszavazással való jóváhagyása után lesz végleges.<sup>202</sup> Alkotmányozási korlátként említhetjük a megváltoztathatatlan alkotmányos rendelkezéseket is.

A magyar rendszerváltás utáni alkotmányfejlődés fontos jellemzője, hogy folyamatos alkotmányozás történt, mely több alkotmánymódosító törvényben öltött testet. Románia rendszerváltás után elfogadott alkotmányát eddig csak egyszer, 2003-ban módosították, tehát sokkal zártabb, standardizáltabb a román alkotmányos szerkezet.

Nem könnyű az ideális alkotmánymódosítási eljárás szabályozása. Kettős követelmény létezik minden alkotmánnyal szemben: egyrészt a politikai intézmények és általában az alkotmányos szabályok stabilitása, másrészt ezek hajlékonysága, hogy a társadalom, a gazdaság stb. érdekei szerint ezek az intézmények alakíthatóak, megváltoztathatóak legyenek. E két, ellentétes irányba ható elv szerint kell középutat találni.

A román alkotmány esetében ez nem igazán sikerül. Túlzásba vitték a stabilitást biztosító tényezőket, így az alkotmányt megváltoztatni túlságosan nehézkes eljárást igényel – a rendszerváltás óta egyszer (2003) módosították a hatályos román alkotmányt. Románia nagy átalakulási folyamaton ment/megy át. Fontos lenne ebben az időszakban, hogy az

<sup>199</sup> Nemzetközi szerződések viszont továbbra is korlátoznak, pl. a halálbüntetés bevezetését.

<sup>200</sup> Románul *Camera Deputaţilor*

<sup>201</sup> Románul *Senat*

<sup>202</sup> 151. cikk

alaptörvényt a változó társadalmi igények szerint módosítani lehessen. De az alkotmány merev, módosítása különleges eljárást igényel.<sup>203</sup>

A magyarországi rendszerváltás során és után - a sokkal rugalmasabb módosítási eljárásnak köszönhetően - rengetegszer módosult az alkotmány. Az ilyen rugalmasság a rendszerváltó országokban szükségszerű volt, tekintettel arra, hogy az új politikai rendszer jogi alapjainak megteremtése mennyiségileg jelentős jogalkotói munkát feltételezett. Azonban a rendszerváltástól eltelt bő két évtized után, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozást követően, már nem hivatkozhatunk erre a szükségszerűségre. Véleményünk szerint 2011-ben ideje lett volna konszolidálni az alkotmányos szerkezetet az új Alaptörvény népszavazáson történő jóváhagyásával.

A módosítási nehézségek inkább jellemezik a megállapodott, stabil, standardizált alkotmányos rendszereket, ahol az alapkérdések tisztázva vannak. Itt is fölvetődik, mint újratermelődő probléma, az alkotmányos normák és a valóság, régi és új problémaköre. A legelőrelátóbb, a legbölcsebb szabályozás is bizonyos pontokon problematikussá válhat egy idő után. Ilyenkor jön az alkotmányértelmezés feladata. Nem kell mindig alkotmányt módosítani, mert az alkotmányvédő szerv, az Alkotmánybíróság feladata, hogy tisztázzon, értelmezzen fogalmakat, éspedig az alapjogok és alkotmányos elvek bázisán.

Végezetül megemlítjük, hogy bármelyik alaptörvényben előfordulhatnak a szabályozási hiányosságok, ez viszont nem jelenti azt, hogy folyamatosan alkotmányozni kell. Meg kell találni az egyensúlyt a tartalmilag normatívabb szabályozás és a láthatatlan alkotmányozás között.

---

<sup>203</sup> Veress Emőd: *Az 1991-es román Alkotmány reformja*, Magyar Kisebbség 2002./2.

## 2. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS ROMÁNIA

Az európai integráció egy történetileg teljes mértékben új szervezeti, intézményi struktúrát, s ehhez párosulva önálló, egyedi jogrendszert hozott létre az EU keretén belül. A történelmi jelentőségű „keleti csatlakozások” óta Románia is teljes jogú tagja lett ennek az államszövetségnek. Így az uniós jog éppen úgy érvényesül – és alkalmazandó – Romániában, mint bármely belső jogalkotó szerv által kibocsátott jogszabályok.

Jelen fejezetnek nyilvánvalóan nem az EU intézményrendszerének, jogrendjének, jogérvényesítésének, gazdasági jogi jellegű ismereteinek bemutatása a célja, hanem az integráció eszmetörténetének és alapszerződéseinek rövid bemutatása után, a „keleti kibővítéseket” ezen belül is Románia csatlakozását veszi górcső alá.

### 2.1. Az európai egység eszméje

Európa mint név eredetét homály fedi. Először a Kr. e. V. században Hérodotosz kilenc könyvre osztott történeti művében találkozunk az „Európa” kifejezéssel: „Ázsia és a benne lakó barbár népek a perzsákat maguk közé számítják, Európát azonban, és mindent ami hellén, attól külön választanak”<sup>204</sup>. Hippokratész akkortájt az európaiak harcias vérmérsékletét állítja szembe az ázsiaiak bölcs, de passzív magatartásával. Később - még a múlt században is – tartotta magát az elképzelés, hogy Európa a sémi „hereb”<sup>205</sup> jelentésére vezethető vissza, kelettel szemben nyugatra utalva.<sup>206</sup>

A görög mitológiában Európa<sup>207</sup> egy föníciai király lányának neve volt. Zeusz megkívánta és bika képében meghódította a föníciai partokon virágot szedő Európát, aki készségesen engedte, hogy a bika Zeusz földközi tengeri szülőszigetére, Krétára szöktesse. A bika mintegy hatszáz kilométert úszott nyugatra Európával a hátán.<sup>208</sup> Tőlük származtatja a mitológia Minos királyt, a krétai Knossos törvényt hozó alapítóját. A Kr. u. VI. században Stephanus Byzantius Lexicographus már úgy tartotta számon a legendát, hogy Zeusz bikaként egész Boiotiáig, az Athéntól északra lévő szárazföldre vitte magával Európát, hogy utódai ott terjedjenek.<sup>209</sup>

<sup>204</sup> Hérodotosz: *A görög-perzsa háború*, Gondolat, Bp, 1967. 6.

<sup>205</sup> A „hereb” szó jelentése „sötét”.

<sup>206</sup> Boytha György - Papp Mónika: *Az Európai Unió létrejötté intézményrendszere és jogforrásai*, Szent István Társulat, Bp, 2002. 13.

<sup>207</sup> Görögül „Europe”

<sup>208</sup> Ld. Melléklet 1: *Európa fogalma az ókori görögöknél és napjainkban*

<sup>209</sup> Boytha - Papp i. m. 14.

A görög mitológia szépen tükrözi a görögség tudatát saját múltjáról, melyet sokszor történelmi adatok is tetten érnek. Például a minosi palotáknak a XX. század elején kiásott romjai már a Kr. e. 2000-ben létezett krétai civilizációról tanúskodnak.

Elmondhatjuk, hogy földrajzi értelemben Európa eredetileg a görög szárazföldet jelölte, de a gyarmatosítások révén területe megnagyobbodott. A terjeszkedés bár kiterjedt északra és nyugatra egyaránt, Ázsiára mégsem. Napjainkban is a keleti határvonalat az Urál hegység jelenti.

A modern értelemben vett Európa kialakulásáról csak a Kr. u. 800-ban császárrá koronázott Nagy Károly frank birodalmával kezdve szoktunk beszélni, amikor először jött létre a Római Birodalomtól északra fekvő népeket is összefogó, olyan hatalmas államszervezet, amely Nyugat-Európa, Közép-Európa és Itália jelentős részeit szervezetileg összekapcsolta, a Földközi tengertől nyugatra az Atlanti óceánig, északra pedig az Északi tengerig terjeszkedve.

A középkorban minden feudális széttagoltság mellett a kereszténység és a latin nyelv volt az, ami elindította az európaiság kialakulásának folyamatát. A kereszténység univerzalizmusából kiemelkedő önálló nemzetállamok csak a XVII-XVIII. századtól kezdve alakultak ki. Az ezt követő időszakban nem jelent meg újabb integráló erő a kontinensen, hanem sokkal inkább a megosztottság érvényesült. Európa bizonyos területeinek egységesítése inkább az uralkodóházak dinasztikus politikáján (pl. Habsburgok) vagy nagy hódításokon (pl. Napóleon) keresztül valósult meg.

Ennek ellenére a késő középkortól számos történelmi személyiség emelt szót az európai egység gondolat mellett: Rotterdami Erasmus, Sain Pierre abbé, Immanuel Kant, Jean-Jacques Rousseau, Victor Hugo<sup>210</sup>, stb. A XIX-XX. században is több tudós, filozófus és politikus elmélkedett az egységes Európáról. Ide sorolhatjuk például Kossuth *Duna-konföderáció*-tervét, vagy a spanyol filozófus Ortega y Gasset *A tömegek lázadása* (1930) c. művét, amelyekben az európai szupranacionális intézmények szükségességét vetették fel a haladás gátjává vált régiak helyett.

Megfigyelhető, hogy a kontinens egységére vonatkozó elgondolások az európai nemzetállamok több évszázados kialakulási folyamatában jelen voltak, de ezek gyakorlati megvalósulásához csak a XX. századi nemzetállamok hatalmi politikájának jól ismert következményei vezettek. Tehát az európai egység gondolata a II. világháború után került ténylegesen napirendre, és nem csak gondolkodás, hanem a politikai cselekvés szintjén is.

<sup>210</sup> Victor Hugo 1849-ben - Európa az óceánon túli föderációhoz hasonlítva - először használta az Európai Egyesült Államok elnevezést. [Mathijsen, P.S.R.F.: *A Guide to European Community Law*, London, 1990. 5.]



## 2.2. Az EK alapító szerződésai

Az 1948-ban éppen szerveződő európai mozgalom tartós lendületet kapott az Európai Gazdasági Együtműködési Szervezettől (OEEC), amelyet a Marshall terv végrehajtásának összehangolására hoztak létre. E szervezet illusztrálta, hogy a nemzetközi rend nyomást tud gyakorolni az európai egyesítési folyamat továbbgördítésére.<sup>211</sup>

1950. május 9-én,<sup>212</sup> Robert Schuman francia külügyminiszter javaslatot tett a szén- és acélipar együttes felügyeletére, illetve integrálására Nyugat-Németországgal közösen. Nyilvánvaló, hogy nem véletlenül esett a választás a szén- és acéliparra, amely köztudottan a hadipar motorja. Az európai integrációs folyamat elindításában meghatározó szerepe volt a német-francia történelmi kiegyezésnek. Tehát a nemzetek, és különösképpen az egymással szomszédos nemzetek közötti konfliktusok problémája egyben az európai integráció problémája is.<sup>213</sup>

A Monnet által kidolgozott, de a külügyminiszterről elnevezett Schumann-tervet, a Saar-vidék végleges elvesztésétől tartó Konrad Adenauer kancellárnak sikerült elfogadtatnia kormányával, majd Olaszország és a Benelux államok is jelezték részvételi szándékukat az együttműködésben.

Ezt követően a hatok képviselői 1951. április 18-án Párizsban aláírták az Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK) létrehozó szerződést, amely 1952-ben lépett hatályba. Az ESZAK különlegessége a korábban alakult szervezetekhez képest annak szupranacionális jellegében állt. A központi intézménye egy olyan Főhatóság (később Európai Bizottság) volt, amelyre a tagállamok teljes mértékben átruházták a szén- és acélágazat feletti rendelkezési jogukat. Az intézmény újdonsága abban állt, hogy az a tagállamoktól függetlenül, a Közösség érdekében járt el és hozott a tagállamokra kötelező rendelkezéseket.

A Főhatóság ugyanakkor nem működött egyedül, rendszeresen konzultált a tagállamokkal, amelyek érdekeiket a Miniszterek Tanácsában képviselheték. Megalakult a nemzeti parlamenti képviselőkkel álló tanácsadó Közgyűlés (később EP), valamint az ESZAK Bírósága is.

Az ESZAK alapvető célja nem csak a szénbányászat, illetve a vas- és acélipar közös felügyelete volt, hanem a hatok között a vas- és acéltermékek kereskedelme előtti minden

<sup>211</sup> Czuczai Jenő - Ficzer Lajos (szerk.): *Európa A-tól Z-ig*, Mondat Kft, 1998. 3.

<sup>212</sup> E dátumot az integráció születésnapjaként, Európa-nappá nyilvánították.

<sup>213</sup> Bíró Gáspár, Hamberger Judit, Molnár Gusztáv, Szilágyi Imre, Tóth István: *Autonómia és Integráció*, Magyar Szemle Könyvek, 1993. 6.

akadály vagy piacszavaró tényező lebontása, s e szektor közös piacának megteremtése is. A kitűzött célok már 1958-ra megvalósultak.

Az ESZAK sikere nyomán a hat alapító ország a folyamatot hamarosan a gazdaság egészére is ki kívánta terjeszteni. Rövid előkészítő tárgyalások után 1957. március 25-én Rómában az ESZAK hat alapító állama aláírta az Európai Gazdasági Közösséget (EGK), illetve az Európai Atomenergia Közösséget (EURATOM), megalapozó Római Szerződéseket, amelyeket még az év vége előtt mind a hat állam ratifikált.

Az EGK középpontjában a közös piac megteremtése, egyes közös politikák kialakítása és a tagállamok gazdaságpolitikájának egymáshoz közelítése állt.

Az EURATOM fő célja az atomenergia békés felhasználása, a kutatás és a technikai vívmányok elterjesztésének támogatása, a nukleáris biztonság közös normáinak kialakítása, valamint a nukleáris szektor közös piacának kialakítása volt.

### 2.3. Románia csatlakozása

#### 2.4.1. A keleti kibővülések fontosabb állomásai

Az 1989 novemberében ledöntött berlini fal jelképesen a hidegháború végét és egy új politikai korszak kezdetét jelentette Európában. Az NDK megszűnésével Németország nemcsak jelentősen megnagyobbodott, hanem egyúttal kinyitotta Európa keleti határait is.

A rendszerváltás után a közép- és kelet-európai országok mind gazdasági mind politikai értelemben a Nyugat felé fordultak. Az ET vette föl leggyorsabban tagjai sorában ezen országokat,<sup>214</sup> majd az OECD, illetve a NATO kezdte meg kibővítését a térségben.

A Közösség első lépése a térség országai felé a PHARE keretében folyósított vissza nem térítendő segélyeket juttató program volt, amelynek célja a demokrácia és a piacgazdaság kiépítésének támogatása ezen országokban. Ezután 1991 és 1996 között az EU a régió országaival társulási szerződéseket kötött (ún. Európai Megállapodás).<sup>215</sup> A társult országok vállalták, hogy nemzeti jogrendjüket fokozatosan a közösségi jogszabályokhoz igazítják és liberalizálják az ipari szabad-kereskedelmet, míg az EU vállalta, hogy kiterjeszti bizonyos programjait ezen országok számára.

<sup>214</sup> Magyarország a közép- és kelet-európai országok közül elsőként 1990. november 6-án vált az ET tagjává. Románia már 1990-ben teljes jogú tagságért folyamodott az Európa Tanácshoz, de bányászjárások miatt csupán 1993-ban csatlakozott ténylegesen.

<sup>215</sup> Kende - Szücs, 2003. i. m. 45.

A tagállamok egyértelműen deklarálták az 1993-as júniusi koppenhágai csúcsértekezleten, hogy a tagsággal járó kötelezettségeket teljesítő, és a megkívánt gazdasági és politikai feltételeknek eleget tévő jelöltek az EU tagjává válhatnak. Itt határozták meg az ún. „Koppenhágai Kritériumokat”:

- a csatlakozni kívánó államnak stabilan működő demokratikus intézményrendszerrel kell bírnia, amely garantálja a jogállam és az emberi jogok tényleges érvényesülését, és biztosítja a kisebbségek védelmét, jogaik tiszteletben tartását (politikai kritériumok);
- működő piacgazdasággal kell bírnia, és képesnek kell lennie megbirkózni az Unióban meglévő piaci erők versenyével (gazdasági kritériumok);
- legyen képes arra, hogy eleget tegyen a tagságból származó kötelezettségeknek (ami az *acquis communautaire* adaptálását és alkalmazását jelenti), beleértve a politikai, valamint a gazdasági és monetáris unió céljait is (jogi, intézményi kritériumok).

További feltétel volt, hogy a bővítés nem törheti meg az integráció lendületét, és arra magának a Közösségnek is fel kell készülnie.

1994-1996 között a tíz volt szocialista ország (Magyarország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Bulgária), valamint Ciprus és Málta beadta csatlakozási kérelmét az EU-hoz. Románia 1995. június 22-én nyújtotta be.<sup>216</sup>

1997-ben a Bizottság nyilvánosságra hozta ország-véleményeit, s ezek alapján 1998-ban és 1999-ben mind a 12 országgal hivatalosan is megkezdték a csatlakozási tárgyalásokat.

2000 decemberében Nizzában az Európai Tanács megerősítette, hogy az EU 2002 végétől készen áll az újabb kibővülésre, majd a göteborgi csúcson - 2001. június - megfogalmazták az EU azon célkitűzését, hogy a legfelkészültebb tagjelöltek már tagként vehessenek részt a 2004-es EP-választásokon.<sup>217</sup>

A 2001-es decemberi laekeni csúcson a tagállamok kinyilvánították, hogy 10 országnak van reális esélye a csatlakozási tárgyalások befejezésére a 2002-es év végére, s a ratifikációs folyamatokat követően 2004. május 1-től a teljes jogú tagságra - Románia és Bulgária voltak, akik kimaradtak.

A csatlakozási tárgyalások lezárására a 10 tagjelölttel 2002 decemberében a koppenhágai Európai Tanács ülésén került sor. A felek számára a legnehezebb kérdések

<sup>216</sup> Románia 1995. június 22-én nyújtotta be csatlakozási kérelmét az EU-hoz.

<sup>217</sup> Kende - Szűcs, 2003. i. m. 46.

közzé tartoztak a mezőgazdaság, a környezetvédelem, a tőke, illetve a személyek szabad áramlása fejezet, valamint a schengeni határok kiépítése.

Az Európai Tanács értékelve Románia és Bulgária előmenetelét, egy külön útitervet (*road map*) tartott szükségesnek e két lemaradt ország számára, amelyben az elsőrendű cél a csatlakozási tárgyalások fölgyorsítása volt.

A felgyorsított tárgyalások során – Románia és Bulgária erőfeszítéseinek megfelelően – olyan Bizottsági értékelések születtek, amelyek egyre kedvezőbb képet festettek e két ország helyzetéről.

2005 áprilisában az EP nagy többséggel igent szavazott e két ország 2007. január 1-jei csatlakozására, de ugyanakkor kinyilvánította azt is, hogy egy évet csúszhat a csatlakozás, ha ezen országok nem tesznek eleget a korrupció visszaszorítására, a környezetvédelem területén való hiányosságok orvoslására, valamint a bel- és igazságügyi reformjainak megtételére vonatkozó fölszólításoknak.

A tagállamok külügyminiszterei 2006. október 17-én Luxembourgban jóváhagyták az Európai Bizottság szeptember végi ajánlását, amely szerint Románia és Bulgária az EU 26. és 27. tagjaként 2007. január 1-jén csatlakozhat az Unióhoz. A külügyminiszterek egyúttal figyelmeztettek: a két országnak folytatnia kell a politikai átalakulást. Emlékeztettek rá, hogy elsősorban a bel- és igazságügyi, de más területeken is szükséges reformok haladása érdekében az EU-nak szigorú védzáradékok állnak rendelkezésére, melyek akár az együttműködés felfüggesztését is lehetővé teszik a két országgal, ha a reformok elakadnak.<sup>218</sup>

#### **2.4.2. Az Európai Bizottság ország-véleményei Romániáról**

1997. július 15-én az Európai Bizottság nyilvánosságra hozta Romániával kapcsolatos ország-véleményét (az ún. *avis*-t), amely figyelembe véve a Koppenhágai Kritériumok teljesítési szintjét, meglehetősen keményen fogalmazott: elismerte, hogy Románia jelentős haladást ért el a politikai feltételek teljesítésében, ugyanakkor rámutatott, hogy az országnak középtávon is súlyos nehézségeket jelentene alkalmazkodni az európai gazdasági versenyhez. Ugyanakkor a közösségi joganyag átvétele terén Románia még a legalapvetőbb szabályokat sem építette be saját jogrendjébe.<sup>219</sup>

1998-tól az Európai Bizottság minden évben ún. monitoring jelentést készített Romániáról. Az első ilyen jelentés szerint az első Koppenhágai Kritérium – a politikai

<sup>218</sup> Ld. Melléklet 2: *Az Európai Unió térképe*

<sup>219</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/1998/romania\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/romania_en.pdf) (elérés: 2008. 02. 12.)

stabilitás – teljesítése terén sikereket ért el Románia, ugyanakkor jelezte, hogy az ország nagyon keveset lépett előre gazdasági téren, sőt romlott versenyképessége.

Az Unió részéről 1999-ben merültek fel a gyermekvédelem (árvaházak) helyzetével, a homoszexuálisokat sújtó diszkriminációval és a romák etnikai diszkriminációjával, kapcsolatos aggodalmak. A büntetés-végrehajtási intézetek fogva tartási körülményeinek kritikus állapotát is kifogásolták. Az 1999-es Bizottsági ország-jelentés szerint Románia nem tekinthető működő piacgazdaságnak sem, ugyanakkor azt is kinyilvánították, hogy az ország jelentős előrehaladást tanúsított a közösségi *acquis* átvételében.<sup>220</sup>

A problémák ellenére a Bizottság javasolta, hogy az Unió kezdje meg a csatlakozási tárgyalásokat Romániával. Az Európai Tanács ennek megfelelően az 1999-es decemberi helsinki tanácsi ülés záródokumentumában 2000. február 15-ét jelölte meg a folyamat kezdeteként.

A tárgyalások során - Románia erőfeszítéseinek megfelelően - újabb Bizottsági értékelések születtek, amelyek egyre kedvezőbb képet festettek Románia helyzetéről. 2002-ben a jelentés pozitívan említi a kisebbségek helyzetében beállt változásokat, így mindenekelőtt a nyelvhasználati jogot biztosító szabályozást.<sup>221</sup> 2003-ban a Bizottság elsősorban a jogharmonizációs eredményeket emelte ki, míg egy évvel később Románia megkapta a „működő piacgazdaság” minősítést is.<sup>222</sup>

A csatlakozási tárgyalások<sup>223</sup> 2004. december 14-én értek véget. Románia nyolc témakörben (szolgáltatások szabad áramlása, tőke szabad áramlása, versenyjogi, mezőgazdaság, közlekedéspolitikai, adóügyek, energiapolitika, környezetvédelem) kapott derogációt az uniós előírások teljesítése alól.<sup>224</sup>

A tárgyalásokon a legproblémásabb a versenyjogi és a bel- és igazságügyi fejezet lezárása volt. Az előbbiben a nagy állami ipari cégek (acélipar) támogatásával kapcsolatos

<sup>220</sup> Regular Report from the Commission on Romania's progress towards accession 1999. [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/1999/romania\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/romania_en.pdf) (elérés: 2008. 02. 12.)

<sup>221</sup> Regular Report from the Commission on Romania's progress towards accession, 2002. [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2002/ro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/ro_en.pdf) (elérés: 2008. 02. 11.)

<sup>222</sup> Regular Report from the Commission on Romania's progress towards accession 2003. [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2003/rr\\_ro\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/rr_ro_final_en.pdf) (elérés: 2008. 02. 11.)

<sup>223</sup> A csatlakozási tárgyalások szerkezetük szerint két összetevőből állnak: egy felvezető szakaszból, a közösségi joganyag áttekintéséből, valamint a konkrét érdemi tárgyalásokból. A csatlakozási tárgyalások bevezető szakasza a közösségi joganyag átvilágításából, az ún. "acquis screening"-ből áll. Ennek során a tárgyalópartnerek áttekintik az EU 29 fejezetben összefoglalt joganyagát. Érdemi tárgyalási fordulóra egy fejezetben akkor kerülhet sor, ha átvilágítása lezárult. Az érdemi tárgyalások menete az átvilágításhoz hasonlóan fejezetenként sorban halad, azzal a különbséggel, hogy az egyes fejezetek csak akkor zárulnak le, ha adott fejezetben a tárgyalásokon megvalósuló egyeztetéseket követően egyik oldalon sem marad vitatott pont. Ez esetben is azonban csak ideiglenesen tekintik lezártnak az adott fejezetet, ugyanis, amíg minden fejezet nincsen lezárva, addig bármelyik egyszer már lezárt fejezetet bármely fél kérésére újra lehet nyitni. Az érdemi tárgyalásokon dől el, hogy egy tagjelölt, milyen területeken kaphat bizonyos ideig tartó átmeneti mentesítéseket, könnyítéseket, ún. derogációkat.

<sup>224</sup> A legtöbb derogációt (11) a környezetvédelem terén kapta. A leghosszabb ideig tartó mentesség, a városi szennyvízgazdálkodás teljes kiépítése alóli felmentés, amely 12 évig halasztható.

román politika volt elfogadhatatlan az Unió számára, míg utóbbiban az EU kétségbe vonta Románia felkészültségét, elsősorban az illegális menekültek kiszűrésével kapcsolatosan.

A Bizottság a Románia által addig elért eredményeket összegző jelentésében hangsúlyozta, hogy 2008-ig elhalaszthatják az ország belépését az Unióba, amennyiben nem érnek el megfelelő haladást a bűnözés visszaszorításában és a közigazgatás reformálásában.

A jelentés szerint Romániának még négy területen kellett sürgős lépéseket tennie, éspedig: a mezőgazdasági kifizető ügynökségek működőképessé tétele, a mezőgazdaság egységes irányító és ellenőrző rendszerének kiépítése, és az állategészségügyi létesítmények fejlesztése terén. Emellett Bukarestnek adóügyi technológiáját összehangba kellett hoznia a többi uniós tagországgal.

A Romániáról szóló brüsszeli jelentés a romák helyzetében is további - a belépés időpontját már nem érintő - javításokat tartott szükségesnek. A jelentésben a magyar kisebbségről nem esett szó, de a dokumentum megjegyezte, hogy a nemzeti kisebbségek védelme érdekében továbbra is szoros figyelemmel kell követni a parlamentben megvitatás alatt álló kisebbségi törvényt.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> Regular Report from the Commission on Romania's progress towards accession 2004. [http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/control\\_prev/regular\\_rep\\_ro\\_041006.pdf](http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/control_prev/regular_rep_ro_041006.pdf) (elérés: 2008. 02. 11.)

### 3. A SCHENGENI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS ROMÁNIA

Románia a 2007. január elsejei történelmi jelentőségű csatlakozás óta teljes jogú tagja lett annak az államszövetségnek, amelynek 2004. május elseje óta Magyarország is tagja. Románia uniós csatlakozása számunkra is történelmi jelentőségű, hiszen a trianoni határok valamelyest elhalványodtak, s e folyamat Románia schengeni övezethez történő csatlakozásával még inkább fölerősödik.<sup>226</sup>

A XX. század tragikus történelmi eseményei folytán mesterségesen szétszakított térségek, régiók közti szabad átjárás biztosításával helyreállhatnak a szerves történelmi fejlődéssel kialakult gazdasági és közlekedési kapcsolatok, így a schengeni csatlakozás nemzetpolitikai szempontból is kiemelkedő jelentőségű esemény.

Jelen kutatásunk a Schengeni Együttműködés rövid bemutatását követően Románia schengeni csatlakozásának a feltételeit, néhány jellemzőit, állapotát kívánja bemutatni és – némely lényeges vonatkozása tekintetében – értékelni.

#### 3.1. A Schengeni Együttműködés rövid bemutatása

Eredetileg 5 közösségi tagállam (Németország, Franciaország és a Benelux államok) fogadta el a Schengeni Egyezményt (SE), melyet 1985. június 14-én írtak alá a luxemburgi Schengenben „a határellenőrzésnek a közös határokon történő fokozatos megszüntetéséről”. A megállapodás egységes rendelkezéseket tartalmaz a közbiztonság erősítésére, a menekültügy, vízumpolitika, a határellenőrzés valamint a rendőri és bűnügyi együttműködés területére. Tehát a SE nem olyan szerződés, amely automatikusan az összes uniós tagállamra alkalmazható lenne, hanem az egyes közösségi tagállamok között létrejött nemzetközi egyezmény, amelyhez harmadik országok szabadon csatlakozhatnak.

A SE-nek két része van:

(i) rövid távon az egyezmény részes államai a személyellenőrzés megkönnyítését célzó intézkedésekben állapodtak meg (SE I. cím 1-16. cikk), mely intézkedések már az egyezmény megkötését követő napon életbe is léptek;

(ii) az egyezmény hosszú távú intézkedései rögzítették a belső határokon foganatosított határellenőrzések végleges lebontásával járó biztonsági deficiteket kompenzáló intézkedések végrehajtását szolgáló programot (SE II. cím 17-27. cikk). Fontos célkitűzésként fogalmazták

<sup>226</sup> Ld. Melléklet 2: Az Európai Unió térképe

meg többek között a vízümpolitika és a beutazási feltételek harmonizálását, a kábítószerekre, robbanószerekre és fegyverekre vonatkozó szabályok közelítését, a harmadik országok állampolgáira vonatkozó idegenrendészeti jog harmonizálását.

A részes államok számának növekedése mellett a SE által szabályozott egyes kérdésköröket uniós jogszabályok részben már az egyezményt megelőzően, részben azt követően szabályoztak. Tekintettel a schengen-államok körének kiszélesedésére, valamint ezen államok és az EU közötti sokrétű jogi, intézményi és funkcionális átfedésekre, értelmetlennek tűnt az Unió és a schengen-államok közötti megkülönböztetés fenntartása. Végül az Amszterdami Szerződés 1997-ben egy jegyzőkönyv formájában beépítette a teljes schengeni joganyagot az Unió Szerződésbe.

A SE elvi célkitűzéseit öt évvel később a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE) töltötte meg konkrét tartalommal. Ezen nemzetközi jogi szerződést a részes államok kötelesek betartani, ennek érdekében akár nemzeti jogukat is kötelesek megváltoztatni.<sup>227</sup>

A SVE rendelkezéseinek hatálybaléptetésére az egyezmény egy kétlépcsős rendszert irányzott elő, miszerint a ratifikációs okmányok letétele után először csak a Végrehajtó Bizottságról szóló szabályok léptek hatályba, a SVE egyéb rendelkezéseinek a hatálybaléptetése külön határozattal történik. A határozat akkor lesz hatályos, azaz egy schengeni tagjelölt akkor válik teljes jogú taggá, ha egy erre kijelölt bizottság megállapítja, hogy fennállnak az egyezmény alkalmazásának feltételei, és a külső határellenőrzést ténylegesen foganatosítják. E szabályok szerint a SVE első lépcsőben 1993. szeptember elsején lépett hatályba, de a második lépcsőre, azaz a belső határok lebontására csak 1995. március 26-án került sor. Tehát ettől az időponttól beszélhetünk a schengeni elvek gyakorlatban történő megvalósításáról. A SVE kétlépcsős hatálybaléptetési mechanizmusát átemelték az EU keretei közé, így az Unióba újonnan belépő államokra, köztük Romániára is érvényes, annak ellenére, hogy még nem tagja a schengeni övezetnek.<sup>228</sup>

A belső határok lebontása és a szigorított külsőhatár-ellenőrzés érdekében létrehozták a Schengeni Információs Rendszert (SIS), mint a schengeni térség államai közötti kompenzációs intézkedések egyikét.

A SIS alapjait az SVE teremtette meg. Ezen információs rendszer felállításának célja, hogy a tagállamok által szolgáltatott információk felhasználásával a schengeni térség egészében fenntartsák a közrendet és a közbiztonságot, és segítsék az uniós jognak személyek

<sup>227</sup> A SVE által első ízben támadt repedés az „egységes Európa” képen, s öltött intézményi formát a differenciált integráció. [Móré-Nagy-Szilvássy i. m. 132.]

<sup>228</sup> Masika Edit – Harmati Gergely: *Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában, Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban*, Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportja Bp, 1999. 148.



szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását. Ez azt jelenti, hogy nemcsak a külső határokon, hanem az ország belsejében végzett rendőri vagy vám- és pénzügyőri ellenőrzés során is bármikor lekérdezhetővé válnak az összes tagállamból származó adatok. A beléptetési tiltólista, valamint az ellopott vagy elveszett okmányok adataihoz minden idegenrendészeti hatóság hozzáfér, így a külképviseletek is.

A SIS a kijelölt rendőri, határellenőrzési, idegenrendészeti, vízumkiadó, vám- és igazságügyi szervek, a forgalmi engedélyek kiadására hatáskörrel rendelkező hatóságok, továbbá az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) és az Európai Igazságügyi Együttműködési Egység (Eurojust) számára biztosítja – szigorúan célhoz kötötten, hatáskörükhöz igazodóan – a személyekre, tárgyakra vagy gépjárművekre vonatkozóan bevitt figyelmeztető jelzésekhez való hozzáférést.<sup>229</sup>

A SIS-ben tárolt adatokon túl a tagállamok között rendkívül gyors kiegészítő információcserére is sor kerül, amennyiben a rendszer találatot jelzett. Ezen együttműködés letéteményesei az ún. SIRENE Irodák, amelyek kizárólagos kapcsolattartó pontként működnek és késedelem nélkül továbbítják az intézkedés foganatosításához szükséges összes kiegészítő információt.

A második generációs rendszer, a SIS II számos újítást jelent majd, így pl. lehetőséget biztosít biometrikus adatok (arckép és ujjnyomat) bevitelére pontos személyazonosítás végett. Lehetővé teszi továbbá az egyes figyelmeztető jelzések közötti összekapcsolást (pl. a bankrablás gyanúsítottja és az általa használt gépjármű között). A SIS II projektje tovább halad, annak ellenére, hogy a korszerűbb rendszer hatálybalépésének időpontja technikai okok miatt többször is csúszott.<sup>230</sup>

## 3.2. Schengenre várva

### 3.2.1. A schengeni csatlakozás már nem opció

Az ASZ-hez csatolt schengeni jegyzőkönyv 8. cikkének értelmében minden olyan államnak, amely az EU-hoz csatlakozik, kötelessége - kivétel nélkül - átvenni a schengeni acquis-t, mely magába foglalja a SE-t, a SVE-t, a SE-hez csatlakozó országok csatlakozó szerződéseit, a Schengeni Bizottság határozatait, valamint a Tanács szabályainak azt a részét -

<sup>229</sup> Ld. bőv. Fábián Gyula: *Drept instituțional comunitar* Ediția a II-a *Cu referiri la Tratatul de aderare a României, Constituția UE, Tribunalul Funcției Publice și Eurojust*, Editura Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2006. 132-133.

<sup>230</sup> U. o.

rendelet, irányelv, határozat -, amelyben a schengeni jog továbbfejlesztéséről van szó. Korábban az Egyesült Királyság és Írország kapott „felmentést” az alkalmazás alól, ám a schengeni rendőri együttműködésben ők is részt vesznek.

A Csatlakozási Okmányok két kategóriára bomlanak a schengeni joganyag tekintetében. Az I. kategóriás schengeni *acquis*-t már az EU csatlakozás dátumától kell alkalmazni, míg a II. kategóriásat csak a teljes jogú schengeni taggá válástól. Korábban az EU-hoz csatlakozó államok nem alkalmazhatták a schengeni előírásokat teljes jogú schengeni taggá válásukig. Azonban a „keleti kibővülések” tagállamainak viszonylatában már a schengeni *acquis* a közösségi és az uniós joganyag része, így azt alkalmazni kell a csatlakozást követően.

A teljes körű taggá válás további feltétele, hogy az adott állam ún. *schengeni értékelő ellenőrzésen* essen át a határellenőrzés, az adatvédelem, a vízumkiadás, a rendőri együttműködés és a SIS területén. Ennek keretében felméri, hogy megfelelő-e a jogi környezet, valamint, hogy a végrehajtásban dolgozók ismerik, értik-e a schengeni előírásokat, képesek-e azokat alkalmazni, rendelkezésre áll-e a szükséges intézményi háttér és eszközpark.<sup>231</sup>

Az ellenőrzést követően a Tanács egyhangú határozattal dönt az érintett EU-tagállam schengeni tagságáról.

### 3.2.2. A román strukturális szerkezet

A román kormány a schengeni taggá válás felkészülési erőfeszítéseinek centralizálása érdekében egy speciális és egyedülálló szervezetet hozott létre, amely koordinálja az összes csatlakozásban érintett szervezet és intézmény tevékenységét, valamint egyetlen tárgyaló partnerként jelenik meg a többi schengeni tagállammal szemben. E szervezetet a Schengeni Csatlakozásért felelős Igazgatóságnak hívják, és a Belügyi és Közigazgatási minisztériumhoz tartozik, a vezetője államtitkári ragú személy.<sup>232</sup>

A 2007/1317-es számú kormányhatározattal létrehozott szervezet legfontosabb feladata a csatlakozási műveletek koordinálása és monitorizálása, úgy intézményi mint jogalkotási szinten. E szervezet teljes felelőséggel tartozik a schengeni csatlakozási feltételek teljesítéséért. Az igazgatóság alatt hét szakszolgálat, valamint további szervek végeznek csatlakozással kapcsolatos tevékenységet.

<sup>231</sup> Ld. bőv. Mórén-Nagy-Szilvási i. m. 133-134.

<sup>232</sup> Ioan Bente: *A Román Rendőrség*. In: *Az Európai Unió tagországainak rendőrségei I., Nemzetközi Tudományos Konferencia*, RTF, Bp, 2008. május 6. 45-46.

A schengeni tagságra való felkészülés 2002. óta folyamatos, beleértve a jogalkotási és intézményfejlesztési feladatokat is (eszközbeszerzések, infrastrukturális fejlesztések, képzések). Mindehhez Románia saját forrásai mellett PHARE programok, valamint bilaterális tagállami segítségnyújtás keretében is kapott támogatást pénzügyi illetve szakértői tanácsadás útján (ún. twinning programok).<sup>233</sup>

### 3.2.3. A taggá válás feltételei

A schengeni térségbe való belépés során a határátkelőhelyeken biztosítani kell a gyors és zökkenőmentes átkelés mellett a megfelelő ellenőrzést, másrészt pedig meg kell akadályozni a zöldhatárokon az illegális határátkelést. Ahhoz, hogy az egyezmény megfelelő biztonsági, közbiztonsági garanciát nyújtson a társult tagországok lakosainak, a külső határokat továbbra is csak a határátkelőhelyeken lehet átlépni, a határátkelőhelyen kívüli jogellenes határátlépés továbbra is büntetendő.

Mivel a belső határokon megszűnt a határellenőrzés és a határőrizet, kialakításra került egy olyan ellenőrzési rendszer, amely biztosítja a külföldiek ellenőrzését, szűrését, esetleges nyomon-követését.

Az alábbiakban összefoglalva megtalálhatóak azok a technikai feltételek, amelyeket az EU Bizottsága vizsgál, és amelyek teljesítése alapján eldönti, hogy Romániát alkalmas-e arra vagy sem, hogy a kontinens egyik védőbástyája legyen.

(i) *Törvény előkészítés, jogharmonizáció, reform:*

- A schengeni csatlakozáshoz elengedhetetlen jogalkotói munkában és törvény-előkészítésében való részvétel (pl. kormányközi megállapodás előkészítése a határforgalomról Szerbiával, Moldvával és Ukrajnával; a schengeni vízum-kiadási rendszerhez szükséges jogi keretek megteremtése).
- Megfelelő jogszabályi háttér szükséges ahhoz, hogy az EUROPOL Román Összekötő Irodája hozzáférhessen az ország bűnüldözési célú adatbázisaihoz.
- Bűnügyi együttműködésről szóló kétoldalú megállapodások előkészítése, a közös járőrszolgálatok gyakorlati megvalósítása a magyar és bolgár határon.
- Igazságügyi reformra és a korrupció elleni küzdelemre irányuló erőfeszítések. Románia uniós csatlakozásakor, Európai Együttműködési és Ellenőrzési Mechanizmust hoztak

<sup>233</sup> U. o.

létre, amely célja, hogy segítse az országot az igazságszolgáltatási reform és a korrupció elleni hatékony fellépés útján.<sup>234</sup>

(ii) *Technikai-infrastrukturális fejlesztések:*

- A schengeni határokon álló, szükségtelen és a forgalmat akadályozó épületek lebontásáról tervet kell készíteni. A leendő külső határokon létrehozott új határátkelőhelyeket pedig fel kell szerelni a szükséges modern számítástechnikai és távközlési eszközökkel.
- Az össz-európai CheckNet migráció-figyelő és a nemzetközi bűnözés elleni rendszert meghonosítása, és eredményes működtetése.
- Szilárd és egységes informatikai háttér kialakítása a Belügyminisztérium felügyelete alatt. A számítógépes adatnyilvántartó rendszerek továbbfejlesztése, az adatvédelmi szabályok figyelembevételével. Az új rendszerben védett adatfeldolgozó központoknak kell működni, egységes adatátviteli és telekommunikációs infrastruktúrát hasznosítva. Ez lehetővé teszi saját rendszerük összekapcsolását a jelenleg használt Schengeni Információs Rendszerrel és a későbbiekben elinduló továbbfejlesztett változatával a SIS II-vel.
- A biztonságos és hatékony mobil kommunikáció feltételeinek a megteremtése. Ez lehetővé teszi, hogy a mozgó egységek bármikor képesek legyenek adatokat fogadni és továbbítani.
- A román nemzetközi repülőterek termináljainak átalakítása és modernizációja.
- Schengeni Alap felhasználásával technikai eszközpark korszerűsítése a külső határookra és a mélységi ellenőrzésre hangsúlyozva.

(iii) *A nemzetközi együttműködési képesség erősítése:*

- Román összekötő tisztek továbbképzési célú kiküldése az Európai Határőrizeti Ügynökség intézményeibe. Ezzel párhuzamosan külföldi összekötőtisztek akkreditálása Romániában.
- Fókuszpont Irodák létrehozatala a leendő schengeni külső határokon, amelyek nemzetközi akciók támogatását, és a tapasztalatcserét szolgálják.
- Közös kapcsolattartási szolgálati helyek létrehozatala magyar és bolgár partnereikkel a hatékonyabb együttműködés érdekében. A határon átnyúló együttműködés

<sup>234</sup> Ld. bőv. Commission Decision 2006/928/EC of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption (OJ L 354, 14.12.2006, 56. o.)

hatékonysága érdekében ezeken a pontokon a szükséges informatikai, és távközlési fejlesztések megléte.

- Képzési programok keretei között a határrendészetben dolgozók megszerezzék a szükséges uniós, szakmai, jogi és nyelvi ismereteket.

(iv) *Vízumkiadás és idegenrendészet:*

- A vízumkiadó hatóságoknál a szükséges infrastruktúra, a megfelelő személyi állomány és a szükséges szakmai-nyelvi képzések megvalósításában való részvétel.
- A vízum és idegenrendészeti nyilvántartás továbbfejlesztése, a biometrikus azonosításhoz szükséges technikai, infrastrukturális feltételek megteremtése, valamint ezen adatok felvételi és ellenőrzési rendszerének kialakítása.<sup>235</sup>

A legfontosabb látható jele Románia csatlakozásának az lesz, hogy a belső határt Magyarország felé bármely ponton át lehet lépni, anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor. Tehát egy román állampolgár „toronyiránt” is elmehet az Atlanti-óceánhoz, anélkül, hogy bárhol is határellenőrzésbe futna.

Jelenleg a román-magyar államhatáron – Románia uniós csatlakozását követően – az állampolgároknak a határellenőrzés során mindössze egyszer kell megállniuk, ahol a magyar és a román szervek közösen ellenőrzik az okmányokat. Ez az ún. „egymegállásos”<sup>236</sup> rendszer Románia teljes jogú schengeni tagságával megszűnik.

### **3.2.4. Bizottsági értékelések Románia felkészülésével kapcsolatban**

Az Európai Bizottság 2007. január 1-jén Együttműködési és Ellenőrzési Mechanizmust hozott létre azon kötelezettségvállalások teljesítésének értékelésére, amelyeket Románia és Bulgária a csatlakozással kapcsolatban tett. A Bizottságot felkérték, hogy rendszeresen tegyen jelentést a fenti területeken elért haladásról.

A jelentések a tagállamok, a civil társadalmi szervezetek és szakértők által szolgáltatott információkra épülnek. A Bizottság számos küldöttséget indított Romániába és Bulgáriába, amelyekben a többi tagállam szakértői is részt vettek. A bizottsági jelentések figyelembe vették továbbá a román és bolgár kormány által az Európai Bizottság részletes kérdőíveire adott válaszaikat is. A két országra vonatkozó bizottsági vélemények részletes technikai jelentéseket is tartalmaznak.

<sup>235</sup> Móré-Nagy-Szilvássy i. m. 135-136.

<sup>236</sup> Az EU-hoz történő csatlakozást követően 2004. május 1-től a belső határos közötti határátkelőhelyeken találkozhatunk ezzel az „egymegállásos” ellenőrzéssel. [Sallai János: *A bel- és igazságügyi együttműködés általános jogi tudnivalói*, Hans Seidel Alapítvány, Pro Renovanda Cultura Hungarie Alapítvány, Bp, 2004.]

A Bizottság első jelentését 2007. június 27-én tette közzé, s azóta évente kétszer készít újabb jelentést.<sup>237</sup> Az alábbiakban ezek közül röviden elemezzük azokat, amelyek a csatlakozásra való felkészülés szempontjából jelentős változásokat eredményeztek.

#### 3.2.4.1. A Bizottság 2010-es ország-jelentése

A román és bolgár igazságügyi reformra és korrupció elleni küzdelemre irányuló erőfeszítéseiről szóló, 2010-es jelentések eltérő képet adnak a két országról. Míg Bulgária felvállalta a reformokat célzó erőfeszítéseket és jelentős eredményeket ért el, Románia elvesztette lendületét a haladás érdekében tett erőfeszítések terén.

A jelentés fontos hiányosságokra mutat rá. Az igazságszolgáltatás vezetésének mindkét országban több felelősséget kell vállalnia a reformok eredményessége érdekében. E folyamat irányának kijelöléséhez a jelentések egy sor, a két ország által végrehajtandó konkrét ajánlást tartalmaznak.

Bulgária korábban módosító javaslatokat fogadott el a büntetőeljárás szabályozására, így több vádemelést tud felmutatni a magas szinten elkövetett korrupciót és a szervezett bűnözést érintő ügyekben. Azonban továbbra is túl kevés bírósági szakaszban lévő ügy zárul le. Javítani kell a rendőrség, az ügyészség és a bíróságok szakmai gyakorlatát. Az igazságszolgáltatás személyzetének gyakrabban kell kezdeményeznie, és határozottabb felelősségérzetről kell tanúbizonyságot tennie. Az állami pénzeszközöket hatékonyabban kell védeni a csalással, korrupcióval szemben.

A Romániáról szóló jelentés fontos hiányosságokra mutat rá az igazságügyi reform előrehaladása érdekében tett erőfeszítésekben. Az igazságszolgáltatás vezetése nem tanúsított hajlandóságot az együttműködésre és a reformok érdekében való felelősségvállalásra. Továbbra is alapvető problémát jelent, hogy az igazságszolgáltatási folyamat nem hatékony, az ítélezési gyakorlat pedig nem következetes. Ezen kívül az igazságszolgáltatás elszámoltathatóságát és a fegyelmi eljárásokat kell javítani (a számukat, lefolyásukat, a célszemélyeket, stb.).

Az értékelés szerint a Nemzeti Integritási Ügynökség (ANI) létrehozásáról és működéséről szóló 2007/144-es számú törvény<sup>238</sup> 2010-es módosítása komoly visszalépést jelentett. Az Európai Bizottság véleménye szerint ezen módosítás Románia csatlakozáskor

<sup>237</sup> Ld. bőv. Progress Report on the Cooperation and verification mechanism – procedural aspects, MEMO/07/260, Brussels, 27 June 2007.

<sup>238</sup> Legea nr. 144/2007 privind infiintarea, organizarea si functionarea Agentiei Nationale de Integritate, Mon. Of. Partea I nr. 359 din 25/05/2007.

vállalt kötelezettségeinek egyértelmű megsértését jelentette, veszélyeztetve az ügynökség eddig elért eredményeinek továbbvitelét. Következésképpen a Bizottság felszólította Romániát, hogy tartsa tiszteletben kötelezettségeit, és találja meg a legmegfelelőbb jogi eszközt az ANI arra vonatkozó hatásköreinek visszaállításához, hogy a jogalap nélküli vagyoni előny tényleges elkobzását javasolhassa.<sup>239</sup>

Pár nappal a bizottsági jelentés nyilvánosságra hozatalát követően az alkotmánybíróság alaptörvénybe ütközőnek nyilvánította a 2007/144-es számú törvény azon rendelkezését, amely nem teszi lehetővé, hogy megalakuljanak a romániai ítélőtáblák mellett működő, bírákból álló vagyonz vizsgáló bizottságok.<sup>240</sup>

A fentiekkel kapcsolatban, de általánosan is elmondhatjuk, hogy a romániai jogalkotás minősége sok esetben nem megfelelő. Az alacsony színvonalú jogpolitika következtében az új jogszabályok stabilitási foka sem nagyobb, mint a korábbiaké, és rövid időn belül követik egymást a módosítások. Általánossá kellene tenni a kötelező hatásvizsgálatot és megszüntetni az egyes módosítások „tűzoltás” jellegét.<sup>241</sup>

#### 3.2.4.2. A Bizottság 2011-es ország-jelentése

A 2011-es bizottsági jelentés alapján fontos előrelépésnek számít, hogy az igazságügy minisztérium konzultációt kezdeményezett az igazságügyi reformról szóló stratégiáról. A román Bírői Tanács elkészítette javaslatait a bírói kart érintő fegyelmi vétségek súlyosságuk szerinti osztályozására, megfelelő mértékű büntetések bevezetése mellett kiterjesztette a szankcionálási köröket is. A Európai Bizottság jogi szabályozást tart szükségesnek ezen javaslatok implementálására.

2010-ben a parlament elfogadta a Polgári eljárási törvény módosítását<sup>242</sup> és az új Büntető eljárási<sup>243</sup> törvényt, amelyek – az új Polgári törvénykönyvvel együtt<sup>244</sup> - 2011. október 1-jén léptek hatályba fontos lehetőséget kínálva a román igazságszolgáltatási rendszer alapos reformjához. Az új törvénykönyvek egységesítik a joggyakorlatot, valamint jelentősen lerövidítik a bírósági eljárások időtartamát: egyrészt megszűnik a felek azon lehetősége, hogy rosszhiszeműen késleltethessék az eljárást, az alkalmazandó jogszabályok

<sup>239</sup> Report on Progress under the Co-operation and Verification Mechanism in Romania, MEMO/10/347, Brussels, 20. July 2010.

<sup>240</sup> Decizia Curtii Constitutionale 415. din 14. 04. 2010.

<sup>241</sup> Veress Emőd: *Törvénykönyveink állapota*, Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2006/3, 120.

<sup>242</sup> 2010/135. sz. Polgári eljárási törvénykönyv: Mon. Of. Partea I, nr. 486 din 15. iulie 2010.

<sup>243</sup> 2009/297. sz. Büntető eljárási törvénykönyv: Mon. Of. 505/2011, aplicabil din 1.10. 2011.

<sup>244</sup> 2009/287. sz. új Polgári törvénykönyv: Mon. Of. Partea I nr. 505 din 15 iulie 2011.

alkotmányellenességére hivatkozva, illetve a bírák személye elleni kifogásokkal, másrészt súlyos szankcionálási lehetőségek jelennek meg a bírakkal és más tisztviselőkkel szemben, amennyiben nem tartják tiszteletben a törvényekben előírt határidőket.

A reformfolyamat fenntartása érdekében a Bizottság felkéri Romániát, hogy a parlament erős támogatására építkezzen az eljárási törvénykönyvekkel kapcsolatban, és más területeken is nyilvánítsa ki politikai eltökéltségét.<sup>245</sup>

Kiszámítható, stabil szabályozásra van szükség Romániában a jogbiztonság érdekében, mert amit az igazságszolgáltatáshoz forduló személyek sokszor „korrupció” néven emlegetnek, annak nem sok köze van a megvesztegetéshez, hanem a jogbizonytalanság, a balkanisztikus eljárások miatti elkeseredésüket fejezik ki.

A Bizottság kedvezően ítélte meg az Országos Korrupcióellenes Osztály (DNA) tevékenységét, melynek eredményeként jelentős számú személy ellen emeltek vádat, közöttük egy Európai Parlamenti képviselő, három volt miniszter, két volt államtitkár és több bíró ellen is. Ugyanakkor kritikaként fogalmazta meg, hogy a parlament szavazással elutasította két volt miniszter és egy szenátor előzetes letartóztatását.

Hátrányt jelent Bukarest számára az is, hogy gyakori személycserék történtek a belügyi tárca élén<sup>246</sup> és a schengeni csatlakozás ügyében illetékes szakértői gárda körében is.

Az Európai Bizottság értékelt, hogy Románia az ajánlásoknak megfelelően módosította a Nemzeti Integritási Ügynökség (ANI) létrehozásáról és működéséről szóló 2007/144-es törvényt. A módosítások következtében az ANI javasolhatja a jogalap nélküli vagyoni előny tényleges elkobzását, valamint bevezetésre került néhány új rendelkezés is, amelynek célja a jogi keretet hatékonyságának a növelése. A Bizottság szerint a hatékonyságot az elért új eredmények fogják bizonyítani. Kritikaként fogalmazódott meg, hogy a parlament jelentősen csökkentette az ANI 2011-es költségvetését. Ez a költségvetés-csökkentés akadályozhatja a vagyonnyilatkozatok közzétételét, így sérülhet a vagyoni viszonyok átláthatósága és az ANI által végzett ellenőrzések hatékonysága. A Bizottság felkéri Romániát a hiányosságok sürgős orvoslására, hogy a reformfolyamat tovább folytatódjon, és új lendületet kapjon. Továbbá alakítson ki szoros és építő jellegű együttműködést a különböző

<sup>245</sup> Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare, Bruxelles, 18.2.2011. COM(2011) 80 final.

<sup>246</sup> Pl. Vasile Blaga belügy- és közigazgatási miniszter 2010. 10. 27-én lemondott a rendvédelmi szervek tüntetései miatt. A kormány 25% fizetés-csökkentése után a rendvédelmi szervek tiltakozásképpen az utcára vonultak, s többen közülük sapkájukat megtaposták. Az államfő és kormányfő, elfogadhatatlannak tartva ezt a viselkedést, visszautasították a személyi védelmüket biztosító rendőri ellátást.



politikai és igazságügyi szereplők között, és erősítse a bírói kar reform melletti elkötelezettségét.<sup>247</sup>

Következésképpen elmondhatjuk, hogy az Európai Bizottság részéről további segítségnyújtásra és megfigyelésre van szükség a Romániában és Bulgáriában zajló reformfolyamatok támogatására mindaddig, amíg valamennyi értékelési kritérium teljesül.

### 3.2.4.3. Technikai értékelések, eredmények

A 2010-es bizottsági jelentések alapján Romániában komoly fejlődés történt a számítástechnika és az informatikai háttér menedzselésének terén. Prioritást élvező pályázatok segítették a SIS bevezetéséhez szükséges informatikai háttér megteremtését, az országos szintű, egységes adatbázis létrehozását, valamint sikerült egy olyan országos szintű belső rendőri informatikai hálózat kiépítése is, amely szavatolja az elektronikus iratok és adatok biztonságos tárolását, továbbítását, vagyis az adatforgalmat.<sup>248</sup>

A nemzetközi együttműködéssel kapcsolatban két igen fontos területen is jelentős előrelépések történtek Romániában. Az egyik a szomszédos országokkal történő együttműködés fejlesztése, és a legfontosabb ebben is az operatív vonalon az információ és adatsere, illetve az, hogy ez minél rövidebb úton, gyorsabban történjen meg. A másik irány a román állampolgárok által külföldön elkövetett bűncselekmények számának csökkentése, illetve lehetőség szerint felszámolása.

Fontos lépések történtek a rendészeti intézmények közötti együttműködés területén. Itt elsősorban a „belső” intézményeket emelnénk ki, a Trident Románia és Reflex nevű projektet, amelyek a határokon átnyúló bűnözés felszámolásával foglalkoznak.<sup>249</sup>

Románia 2008-ban csatlakozott a Prümi Szerződéshez (PSZ), amely jelenleg Európában a belső biztonság érdekében folytatott nemzetközi együttműködés legmagasabb szintű megvalósítását célozza meg. A PSZ a határokon átnyúló együttműködés fokozása érdekében, a kölcsönös információcsere alapjául a tagállamok közötti automatizált adatkeresést, azaz számítógépes hálózat útján történő lekérdezést célozza meg a releváns adatbázisokban.<sup>250</sup>

<sup>247</sup> Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare, Bruxelles, 18.2.2011. COM(2011) 80 final.

<sup>248</sup> A román kormány nyilatkozata szerint Románia a külső határok ellenőrzésére a francia-német EADS cégtől vásárolt utolsó generációs berendezéseket, és a SIS adatainak kezelésére szolgáló számítástechnikai géppark is a legújabb elemekből áll. [<http://www.schengen.mai.gov.ro/>] (elérés: 2011. 08. 12)]

<sup>249</sup> Ld. bőv. Ioan Bente i. m. 45-46.

<sup>250</sup> A PSZ-ben szabályozott együttműködési formák különösen: Nemzeti DNS adatbázisok létrehozása, DNS profilok automatizált keresése, összehasonlítása; Ujjnyomat adatok automatizált keresése; Gépjármű nyilvántartási adatok automatizált keresése; Személyes adatok átadása; Terrorcselekmények megelőzését célzó intézkedések (információ

Ezért elengedhetetlen a tagállamok nemzeti adatvédelmi előírásainak hangsúlyos szerepe az együttműködés során. Ezen közvetlen hozzáférési lehetőség azonban aggályokat ébresztett a Bizottságban, úgy Románia mint Bulgária vonatkozásában, mert mindkét országban magas szintű a korrupció, így nyilvánvalóan megnövekedhet a visszaélések kockázata is.

#### 3.2.4.4. A tervezett csatlakozás elhalasztásának okai

Franciaország és Németország 2010 decemberében Románia és Bulgária 2011 tavaszára tervezett schengeni csatlakozásának elhalasztását kérte az Európai Bizottságtól. Az említett országok belügyminiszterei közös levélben kifejtették, hogy *„nem teljesült minden feltétel a két ország schengeni csatlakozásához. Párizs és Berlin álláspontja szerint ugyanis még mindig hiányos a két ország felkészültsége a biztonság és az igazságszolgáltatás terén, és még mindig nem sikerült leszámolni a korrupcióval és a szervezett bűnözéssel”*<sup>251</sup>

A két ország álláspontja szerint az említett hiányosságok súlyos következményekkel járnának az EU belső biztonságára nézve, mivel sebezhetővé teszik a külső határokat és a schengeni adatbázist. Nehéz megmondani, hogy a halasztás milyen hosszú lehet, hiszen a francia és a német belügyminiszter levele erre vonatkozó konkrét javaslatot nem tartalmaz.

2011 szeptemberében a holland bevándorlási miniszter - egy parlamenti beszédében - kifogásolta, hogy egyik balkáni állam sem tett elegendő lépéseket a korrupció leküzdése érdekében, ezért Hollandia nem támogatja csatlakozásukat. Ezen álláspont mellett foglalt állást Finnország is.<sup>252</sup> Figyelembe véve azt a tényt, hogy a két ország csatlakozáshoz - az alapszerződések értelmében - a schengeni övezetbe tartozó valamennyi tagállamnak az egyhangú döntésére van szükség, nem lesz könnyű feladat a csatlakozás megvalósítása.

A CCSB közvélemény-kutatásai szerint a schengeni csatlakozás az alábbi okok miatt csúszott: 42% a korrupció, 12% a politikai helyzet, 11% a romák helyzete, 10% az igazságszolgáltatás problémái, 10% alatt egyéb okok.<sup>253</sup>

Traian Băsescu román államfő nyilatkozata alapján „Románia teljesítette a schengeni tagsághoz szükséges technikai elvárásokat. Az ügy sajnálatos módon átpolitizálódott. (...) Minden schengeni feltételnek megfelelünk, hisz Románia integrált biztonsági rendszert

---

átadásának lehetősége); Közös műveletek (közös járőrözés); Segítségnyújtás jelentős események, katasztrófák és súlyos balesetek esetén.

<sup>251</sup> <http://www.kronika.ro/index.php?action=open&res=46047> (elérés: 2011. 03. 18)

<sup>252</sup> [http://www.novinite.com/view\\_news.php?id=134231](http://www.novinite.com/view_news.php?id=134231) (elérés: 2011. 12. 02)

<sup>253</sup> [http://www.impulzus.ro/Keshet\\_a\\_schengeni\\_csatlakozas/hirek/17577](http://www.impulzus.ro/Keshet_a_schengeni_csatlakozas/hirek/17577) (elérés: 2011. 03. 18)

fejlesztett ki, megerősítette együttműködését a Frontex-szel és a legmodernebb eszközökkel harcol az illegális bevándorlás ellen.”<sup>254</sup>

A német belügyminiszter 2011 szeptemberi nyilatkozata szerint a két ország fokozatosan válhat részesévé a schengeni rendszernek: az első fázisban a repülőtereken és a vízi közlekedésben szüntetik meg a határellenőrzést, a második szakaszban pedig a szárazföldi határátkelőhelyeken. Pintér Sándor magyar belügyminiszter még a magyar elnökség ideje alatt jelezte, hogy elképzelhető a kétlépcsős csatlakozás.<sup>255</sup>

### Következtetések

Románia schengeni felkészültségének megítélését kedvezőtlenül befolyásolja az igazságszolgáltatási rendszer reformjának lassúsága, fokozatossága és lépcsőzetessége. Ebből következik, hogy az igazságszolgáltató szervek nem tudnak kellő hatékonysággal fellépni a korrupció ellen.

Az Európai Bizottság komolyan figyelembe veszi a schengeni csatlakozás folyamatának elemzésekor a bevándorlási politikával kapcsolatos gondokat is, ahol nem a romániai romák nyugat-európai kivándorlása jelenti a fő problémát,<sup>256</sup> hanem a Törökország és Moldávia irányából Románián keresztül vezető migrációs útvonalak. A problémát csak fokozza, hogy „a Balkán az utóbbi időben három fő bűnözési területen mutat aktivitást: a drogsempészetben, az illegális migráció terén és a gazdasági bűncselekményekkel kombinált korrupció tekintetében.”<sup>257</sup>

Románia teljes jogú schengeni csatlakozásával a román-magyar államhatáron megszűnik az okmányok ellenőrzése. Ez rövidtávon Magyarország egyfajta tehermentesülésével is járhat, hisz a bűnözői csoportok elsősorban a kevesebb tapasztalattal rendelkező Romániát és Bulgáriát fogják célpontnak tekinteni. Hosszú távon viszont veszélyforrást jelenthet, hogy ha a román és főleg bolgár rendőri szervek nem boldogulnak a kihívásokkal. Ebben az esetben a bűnözői csoportok nagyon könnyen elérhetik Magyarország s utána a többi schengeni tagállam területét.

<sup>254</sup> <http://stiri.rol.ro/basescu-cerem-aderarea-romaniei-la-spatiul-schengen-in-baza-regulilor-stabilite-679422.html> (elérés: 2011. 12. 02)

<sup>255</sup> <http://vilag.transindex.ro/?hir=15836> (elérés: 2011. 03. 18)

<sup>256</sup> Nicolas Sarközy 2010-ben hatósági offenzívát hirdetett a roma sáttortáborok ellen. Grenoble-i beszédében a francia elnök nyíltan a Romániából érkező cigányokat vádolta meg a növekvő bűnözés miatt, és azt ígérte, drákói szigorral utasítják ki az illegális bevándorlókat. [<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11020429> (elérés: 2011. 08. 12)]

<sup>257</sup> Németh József: *Az illegális migráció hatása a schengeni térség bővítésére*, 207.o. [<http://pecshor.hu/periodika/XI/nemeth.pdf> (elérés: 2011. 08. 12)]

Problémát okoz, hogy Bulgária, Romániával ellentétben, nem felel meg teljes mértékben a technikai követelményeknek sem. Míg a román-moldáv határon jelentős technikai fejlesztések történtek, a bolgár-török határon még hiányosságok vannak, így ez is késlelteti Románia schengeni csatlakozását, mert az EU nem szeretné, hogy a csatlakozás kérdésében különválasszák egymástól Románia és Bulgária ügyét.

Végezetül elmondhatjuk, hogy a schengeni csatlakozás nemcsak Románia számára fontos, hanem annak a geográfiai térségnek is, ahol az ország elhelyezkedik. Különös fontosságú ez Magyarország számára, hisz a legnagyobb lélekszámú magyar kisebbség Romániában él, de az egész EU számára is nagy jelentőséggel bír a biztonsági intézkedések hatékony érvényesítése a fekete-tengeri és a balkáni térségben. Ugyanakkor az is világosan látszik, hogy óriási feladat és felelőség a schengeni akcióterv bevezetése, illetve életbe léptetése.

#### 4. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ÁLTALÁNOS HATÁSA A TAGÁLLAMOK JOGVÉDELMI RENDSZERÉRE

Az uniós csatlakozásnak igen jelentős - közvetlen vagy közvetett - hatásai vannak minden tagállam, de különösen az újonnan csatlakozott közép-kelet európai államok jogrendszerére. Ezen hatások, kisebb-nagyobb eltérésekkel, nyomon követhetőek az ET és tagállamai viszonylatában is.

(i) Az Unióban való tagság egy ország demokrácia iránti elkötelezettségét uniós szintre emeli, azt jogilag kötelező és kikényszeríthető formában rögzíti. Ez azt jelenti, hogy bármely jövőbeni társadalmi, politikai, alkotmányfejlődési vagy kormányzati tagállami változás során az alapszerződésekben rögzített elveket nem lehet figyelmen kívül hagyni. Vagyis a demokráciát, az emberi jogok tiszteletben tartását negligáló változásokat nem lehet észrevétlenül „becsempészni” a jogrendszerbe, a társadalomba.

Az amszterdami módosítás az uniós tagság feltételévé tette, hogy a jelentkező államok tartsák tiszteletben az emberi jogokat, sőt a 7. cikk a csatlakozás után is lehetőséget ad arra, hogy az alapvető jogok súlyos és tartós megsértése esetén fölfüggeszthető a tagállam tagsági jogainak gyakorlása. A Bizottság és a tagállamok egyharmada tehet javaslatot a Tanácsnak a tagsági viszony felfüggesztésére, amely arról egyhangúan dönt.

Eddig egyszer fordult elő az integráció történetében, hogy egy tagállam és az EU többi tagállama között komoly politikai feszültség keletkezett. Az Unió tagállamai politikai akcióként 2000 január végétől fölfüggesztették Ausztriával a kétoldalú miniszteri szintű kapcsolatokat az idegengyűlölő Szabadságpárt hatalomra kerülése végett. A tagállami politikai szankció egyébként nem érintette Ausztria részvételét az Unióban - 2000 szeptemberében a tagállamok megszüntették a politikai szankciót. Az Unióból való kizárást, mint szankciót a szerződés ma sem irányozza elő.

(ii) Az uniós csatlakozásnak komoly szerepe van az Európához való fokozatos felzárkózás szabályozási feltételeinek megteremtésében. Tekintettel arra, hogy az EU szupranacionális szervezet, önálló és sajátos jogrenddel bír. Az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) keretei között ez olyan jogrend, mely a szervezet tagjait közvetlenül kötelezi, sőt minden jogalany számára közvetlenül érvényesíthető és kikényszeríthető. Ennek megfelelően komoly hatással bír a tagállamok belső jogára is, sőt a csatlakozni kívánó államok számára is elsődleges előírás volt és ma is az, hogy jogukat közelítsék az uniós joghoz, készüljenek fel annak teljes átvételére, hiszen egy csatlakozási szerződés

hatálybalépésével az egész uniós jog a tagállami jog részévé válik éppen úgy, mintha belső jog lenne.

(iii) Az európai integráció kifejlődésében nélkülözhetetlen szerepet játszott és játszik a jog érvényesülése és érvényesítése, hisz az Unió – mely az államok megegyezésén alapul – a reá ruházott hatáskörökkel élve jogi aktusokat alkot, s azoknak megfelelően érvényt kell szerezni a tagállamokon belül.

Az uniós bírászkodás szerepe és jelentősége – több más, nemzetközi bírói fórummal ellentétben – rövid időn belül igen erős és meghatározó pozícióba került, melyet nem pusztán jogalkalmazás, de egyenesen aktív jogfejlesztő tevékenység jellemez. Természetesen az uniós bírászkodás nem képzelhető el a nemzeti bíróságok működése nélkül. A nemzeti bíróságok az európai jog érvényesítésének elsősorban „helyi” érvényre juttatói, melyek önálló tevékenységük mellett folyamatosan együttműködnek az uniós bírászkodási tevékenységgel.

Ha a LB megállapítja, hogy egy tagállam megsértette az uniós jog rendelkezéseit, deklarálni fogja a jogsértés megtörténtét, annak abbahagyását írja elő, sőt indokolt esetben szankciót is alkalmazhat. A közösségi jog bármilyen természetű sérelme okot adhat ezen eljárások megindításra.

Jellemző tagállami jogsértések például a következők: irányelvek implementációjának elmulasztása, kései teljesítése, nem megfelelő végrehajtása; az átültetés bejelentésének (notifikáció) elmulasztása; megfelelő átültetés után a hatékony érvényesülés gátlása vagy nem megfelelő mértékű elősegítése.

(iv) A tagságnak nagyon komoly szerepe lehet az Európához történő felzárkózást segítő szakemberek képzésében. Úgy az EU mint az ET intézményeinél folyó tevékenység a különböző szakterületeken dolgozók (parlamentari képviselők, igazságügyi, közigazgatási, oktatásügyi szakemberek, környezetvédők, önkormányzatok, rendőrség képviselői, stb.) igen széles körének mozgósításával jár együtt.

A szervezetek különböző testületeiben, bizottságaiban, szakmai rendezvényein szakértőként szereplők hasznos tapasztalatokat szerezhettek arról, hogy az európai integrációt felvállaló államok érdekegyeztetése, azok együttműködésének döntést előkészítő és érvényesítő mechanizmusa, hogyan is működik a gyakorlatban. Ez igen kívánatos tapasztalatszerzési lehetőséget jelent, különösen, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy a rendszerváltást megelőző időszakban a kelet- és közép-európai államok ilyen lehetőséggel nem élhettek. Közismert az Unió gondolkodásfejlesztő szerepe. Itt számos, az emberi jogokkal is foglalkozó szakember továbbképezhető és léptethető elő.

### III. RÉSZ JOGI SZABÁLYOZÁS

#### 1. AZ ALAPVETŐ JOGOK ÉS SZABADSÁGOK ALKOTMÁNYOS KERETE ROMÁNIÁBAN

Az adott témát két részben szeretnénk megvilágítani: az elsőben az alapjogok és szabadságok alkotmányos szabályozását, majd a másodikban a 2003-as (eddig egyetlen) alkotmánymódosítás nyomán - az alapjogok szabályozása területén - bevezetett új elemeket vesszük górcső alá. Egyes témakörök elemzésénél jog-összehasonlítást is végzünk a román és a magyar alkotmányos szabályozás között.

##### 1.1. A jogok és szabadságok alkotmányos szabályozása

Az 1991-es alkotmányt<sup>258</sup> a román társadalmat mélységesen megrázó és megváltoztató 1989-es forradalmi események után fogadták el, így különleges jelentőséget tulajdonít az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak ünnepélyes kinyilatkoztatására. Fontos azonban kihangsúlyozni, hogy a demokratikus alkotmány elfogadása nem korlátozódhat az egyetemesen elismert alapvető erkölcsi-politikai eszmék hangzatos deklarálására, hanem olyan általános alkotmányos alapelveket kell megjelenítsen, amelyeket a törvényalkotás a konkrét szabályozás során alkalmazni köteles, és ezek érvényesülése ellenőrizhető.<sup>259</sup>

##### 1.1.1. Az állam önmeghatározása és néhány általános alapelv

Az I. fejezetben található az állam önmeghatározási tételei és az alaptörvény általános alapelvei, amelyek az egész alkotmányos anyagot kormányozzák. Ezen alkotmányos önmeghatározások<sup>260</sup> és alapelvek – még, ha látszólag formálisnak is tűnhetnek – igen jelentős értékeket, jellemzőket rögzítenek. Fontos elvárás ezekkel szemben, hogy egyértelműen legyenek megfogalmazva, hisz az államra, a nemzetre, a társadalomra, az állampolgárra vonatkozó alapvető, meghatározott értékrendszert és szemléletet hordozó felfogást tükröznek.

<sup>258</sup> Románia alkotmányát az alkotmányozó gyűlés 1991. november 21-i ülésén fogadta el, majd az 1991. december 8-i népszavazás is jóváhagyta.

<sup>259</sup> Kukorelli, 2002. i. m. 29.

<sup>260</sup> Az államok alkotmányos önmeghatározási tételeikben általában az adott kor alapvető politikai értékeinek figyelembevételével a legfontosabbnak ítélt jellemzőket rögzítik. Teszik ezt oly módon, hogy egyrészt a múlt kedvező tapasztalata és a jövő követelménye is megfogalmazódjon.

Az 1. cikk (1) bek. szerint „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam”. E bekezdés „nemzetállam” kifejezése rendkívülien súlyos kritikát vont maga után. Egy általános rövid megfogalmazás szerint a nacionalizmus a nemzetállam gyakorlata, elmélete, ideológiája és programja, amelyben az „állam népe” – tényszerűen vagy követelmények szintjén - nemzetként, a nemzet lakóhelye pedig – ugyancsak ténylegesen vagy lehetséges, illetőleg kívánatos módon államterületként jelenik meg.<sup>261</sup> Varga Atilla romániai alkotmányjogász szerint „a nemzetállam lényege - leegyszerűsített megfogalmazásban - egy nyelv egy kultúra, esetenként egy vallás rákényszerítése az állam határain belül élőkre.”<sup>262</sup> Ebből a definícióból kiindulva a nemzetállam alapvetően a kisebbség elnyomását jelenti. Az alkotmányt előkészítő alkotmányjogászok nyíltan megfogalmazták: „a nemzetállami definícióban etnikai eredetű közösségről van szó”.<sup>263</sup> Ez azonban nem lehet a XXI. században egyetlen állam meghatározó jellemzője sem, hanem sokkal inkább a polgárok szolidaritásán alapuló jogállam.<sup>264</sup>

Álláspontunk szerint Románia nemzetállami jellegének a kinyilvánítása semmiképpen nem bír kötelező jogszabályi értékkel. Egy deklarációról van szó, amely nem fedí a valóságot, és csak a nemzeti kisebbségek erőszakos asszimilációjával, vagy még súlyosabb módszerekkel vihető véghez.<sup>265</sup>

Következésképpen Románia nemzetállami önmeghatározása finoman fogalmazva is korszerűtlen, idejétmúlt. A nemzetállamot mind a nemzetközi tendenciák, mind a jogállamiság, az esély- és jogegyenlőség követelménye is erőteljesen megkérdőjelezi, miközben nem elhanyagolható módon nincsen összhangban a tényleges demográfiai és nemzetiségi realitásokkal és az EU politikai- és joggyakorlatával sem.<sup>266</sup>

<sup>261</sup> Bódig Mátyás – Paksy Máté – Péteri Zoltán– Rigó Anett: *A nacionalizmus és a nemzetállam eszméje*, 9.

<sup>262</sup> Varga Atilla: *A román alkotmány módosításának időszzerűsége (elvi szempontok, javaslatok, észrevételek)*, [<http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&cikk=m020201.html> (elérés: 2011.10. 12)]

<sup>263</sup> I. Delelanu – A. Iorgovan – I. Muraru – F. Vasilescu – I. Vida: *Constituția României comentată și adnotată*, Mon. Of. București, 1992.

<sup>264</sup> A nemzet és a nacionalizmus fogalma szorosan kapcsolódik a nemzetállaméhoz, pl. egy kisebbség attól függően lesz nemzeti vagy etnikai, hogy létezik-e nemzetállamként elismert anyaállama. Az ET Parlamenti Közgyűlése már az 2003/1335-ös sz. határozatában megjegyezte, hogy a mai napig nincsen Európában általánosan elfogadott jogi definíciója a nemzet fogalmának. A nemzet, a nacionalizmus kérdésének összetettségét az is bizonyítja, hogy szinte ahány szerző, annyi fogalom-meghatározás olvasható a téma immár könyvtáryi irodalmában.

<sup>265</sup> Az alkotmány vitájának időszakában a kisebbségi képviselők között is voltak olyanok, akik naiv optimizmussal úgy vélték, hogy a nemzetállam statuálása csak szimbolikus értékű. Az azóta eltelt időszakban bebizonyosodott, hogy ennek meghatározó jelentősége van mind a további kodifikációs gyakorlatban, mind a nemzetpolitika és a közhangulat (tolerancia, intolerancia stb.) alakításában. [Nádor Orsolya - Szarka László (szerk.): *Kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában*. Akadémiai Kiadó, Bp. 2003. 124.]

<sup>266</sup> A nemzetállamok helyét egyfelől a szubnacionális egységek, a régiók, másrészt a szupranacionális integrációs intézményrendszerek veszik át. E kettős szorításban az állam nemzeti értelme megtörik, elértéktelenedik, illetve a nemzeti sajátosságok és önazonosságok alapvetően nem az államhoz kötötten jelennek meg [Varga Atilla u. o.]



A román alkotmányozó a fõnt említett alkotmányos cikkben burkoltan kifejezésünkre akarja jutatni, hogy a jelenlegi alkotmány keretei között nem tétélezhető fel a területi autonómia.

Az autonómia kérdésének a felmerülése esetén, a román politikusok szinte mindig hivatkoznak az alkotmány 1. cikkének (1) bekezdésére. A román államfõ Traian Bănescu a 2009-es Bálványosi Szabadegyetemen tartott beszédében többször is elismételte e bekezdést nyomatékosítva, hogy „Romániában ugyanolyan mértékű autonómia képzelhető el Székelyudvarhelyen, mint bármelyik más városban. Elrugaszkodottnak tartom azt az elképzelést, hogy csak egyesek jussanak autonómiához. A mi szándékunk is az, hogy a helyi közösségeknek minél nagyobb autonómiát biztosítsunk, például közelebbrõl a rendõrség kerül a helyi közigazgatás alárendeltségébe. A decentralizációnak azonban egységesnek is kell lennie, ahogy az alkotmány is egységrõl beszél. (...) Nagyon tévednek azok, akik úgy képzelik el az autonómiát, mint útlevál-bevezetést az országhatárokon belül. (...) A román politikusok számára az alkotmány nem alku tárgya!”<sup>267</sup>

Véleményünk szerint nincs ellentmondás egy szuverén, független, egységes és oszthatatlan állam és az autonómia kérdése, vagy létezése között, hisz az autonómia formái közül még a területi autonómia sem egyenlõ a függetlenné válással.<sup>268</sup> Valójában az autonómiák többsége egységes államokban létezik: Dél-Tirol Olaszországban, Krím Ukrajnában, Aland-szigetek Finnországban, Grönland Dániában stb.

A 2. cikk (1) bek. kihangsúlyozza, hogy „*A nemzeti szuverenitás a román nép sajátja* (...)”. Az román alkotmányozók, akik a szuverenitásban látják az állam legfõbb legitimitását és a hatalomgyakorlás korlátlan lehetőségét, megfeledkeznek arról, hogy a szuverenitáselmélet megalkotói – pl. Hugo Grotius<sup>269</sup> – már három évszázaddal korábban megkérdõjelezték a szuverenitás korlátlan és oszthatatlan jellegét, rámutatva arra, hogy az uralkodót köti a természetjog, az alattvalókkal és más szuverén hatalmakkal kötött szerzõdések.

A nemzetállami keretekben gondolkodóknak is látniuk kell, hogy a nemzetállam egységes és oszthatatlan szuverenitását egyszerre több tényezõ is korlátozza. Így pl. a politikai pluralizmus és demokratikus parlament, az államtól független magánszektor, a helyi és regionális önkormányzatok léte, és az európai integráció ténye és hatása.

<sup>267</sup> <http://www.kronika.ro/index.php?action=open&res=29922> (elérés: 2011. 07. 07)

<sup>268</sup> Pl. Koszovó nem területi autonómiát, hanem függetlenségének elismerését kérte.

<sup>269</sup> Bólyai - Szigeti - Szikinger i. m. 10-11.

Az alkotmánynak mindezeket tükrözniük kellene, s ennek egyik feltétele a korlátozott és részleges szuverenitás koncepciójának a megfogalmazása, mely jobban megfelel Románia jelenlegi helyzetének és a román társadalom törekvéseinek.

Az alkotmány 4. cikkének (1) és (2) bek. szerint „Az állam alapja a román nép egysége és állampolgárainak szolidaritása. Románia az összes állampolgárának közös és oszthatatlan hazája, fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől, nyelvtől, vallástól, nemtől, véleménytől, politikai hovatartozástól, vagyontól vagy társadalmi származástól függetlenül.” Jogi szempontból ellentmondást vélünk felfedezni ezen bekezdés és egy korábban említett alapelv-rangú alkotmányos előírás között, „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam”. A belső ellentmondás a nemzetállam tartalmi lényege és azon alkotmányos erejű kinyilatkoztatás között áll fenn, amely szerint Románia közös hazája valamennyi állampolgárának. Következésképpen vagy az igaz, hogy Románia valamennyi állampolgára román etnikumú és akkor nemzetállamról beszélhetünk, vagy az igaz, hogy Romániában élnek nem román etnikumú állampolgárok is, akkor azonban nem beszélhetünk nemzetállamról.<sup>270</sup>

Gabriel Andreescu véleménye szerint az alkotmány 4. cikke egy „penibilis” (nyomasztó, kínzó) nacionalizmust jelenít meg.<sup>271</sup> Ez egy haladó román értelmiségi véleménye, de a politikai realitások még ma nem tartanak itt.<sup>272</sup> Tehát nemzetállamról és nemzetiségre való tekintet nélküli közös hazáról egyidejűleg beszélni nemcsak politikai és jogi képtelenség, hanem egyben nacionalizmus is.

Az alkotmánynak az identitáshoz való jogra vonatkozó 6. cikkének (1) bek. szerint „Az állam elismeri és biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez.” A már korábban említett nemzetállami meghatározás és e bekezdés között is nyilvánvaló ellentmondás feszült. Aztán megfigyelhető, hogy ezen alkotmányos szabályozás a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről, és nem közösségekről beszél. Egyébként a román alkotmány sehol nem ismeri el a kisebbségek kollektív jogait.<sup>273</sup> Ez nincs összhangban az

<sup>270</sup> Varga Attila: A román alkotmány módosításának időszerűsége (elvi szempontok, javaslatok, észrevételek), [<http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&cikk=m020201.html> (elérés: 2011. 11. 10.)]

<sup>271</sup> Gabriel Andreescu: *Ruleta*, Polirom, Iași, 2001. 72.

<sup>272</sup> Tudor Drăganu szerint „a politikai valóság bizonyítja, hogy a módosítási tilalmak nem tudták megakadályozni az alkotmány módosítását azokban az esetekben, amikor a társadalmi közösségek álláspontjai nyilvánvaló változásokon mentek át” [Tudor Drăganu: *Drept constituțional și instituții politice*, Lumina Lex, București, 1998. 55.] Szomorú valóság, hogy a román politika és társadalom még nem érett meg arra, hogy az alkotmányban található nacionalizmust eltörölje (saját kiemelés).

<sup>273</sup> Kollektív jogok irányulnak pl. a kisebbségi önazonosság megőrzésére, ápolására, erősítésére és átörökítésére, a történelmi hagyományok, a nyelv, tárgyi és szellemi kultúra megőrzésére és gyarapítására. A kollektív jogok között

EBEE 1990 júniusában, Koppenhágában tartott értekezlet nyilatkozatával. Ezen a konferencián ugyanis a résztvevő államok – köztük Románia – lényegében elismerték a kollektív jogokat, hiszen a közös nyilatkozat kimondja, hogy „a nemzetiségi kisebbségekhez tartozó személyek jogait egyénileg és csoportjuk tagjaival közösségben egyaránt gyakorolhatják.”<sup>274</sup>

A Nemzeti Megmentési Front<sup>275</sup> még 1990. január 5-én kiadott egy nyilatkozatot, amely kollektív jogokat ígért a kisebbségeknek, ám ezt a későbbiek folyamán nem követte az ígért megvalósítását szavatoló semmilyen rendelkezés.<sup>276</sup>

A 6. cikk (2) bekezdésben foglalt előírás a pozitív diszkrimináció tiltásaként értelmezhető a kisebbségi közösségek viszonylatában: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védőintézkedéseknek a többi román állampolgárhoz viszonyítva meg kell felelniük az egyenlőség és a megkülönböztetéstől való mentesség elvének.”

Fölvetődik a kérdés, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezőknek<sup>277</sup> minősülnek-e vagy sem?<sup>278</sup> Veress Emőd érvelése szerint, amennyiben a nemzeti kisebbségeket a román nép részeseinek tekintjük – ami levezethető az alkotmányból – akkor az államalkotó tényezőként való meghatározás is levezethető a népszuverenitás gondolatából.<sup>279</sup>

Ezt a kérdést a román alkotmányjogászok úgy értelmezik, hogy a nemzeti kisebbségeknek nemzeti közösségként való tételezését az alkotmány 4. cikkének (1) bekezdésével ellentétesnek tartják.<sup>280</sup>

Egyetértünk Veres Emőd érvelésével, de mivel a kérdés nem egyértelmű javasoljuk az alkotmány 6. cikkének kiegészítését, mindenekelőtt a nemzeti kisebbségnek nemzeti közösségként való meghatározását, mely államalkotó tényezőnek minősül.

---

említhetnénk a kisebbségi önkormányzatok létrehozására és az országgyűlésben való képviselőre irányuló jogot is. Ugyancsak kollektív jog a széles körű és közvetlen nemzetközi kapcsolatok fenntartása.

<sup>274</sup> Majtényi - Balázs: i. m. 196.

<sup>275</sup> Románul *Frontul Salvării Naționale*

<sup>276</sup> Blénesi Éva – Mandel Kinga (szerk.): *Kisebbségek és Kormánypolitika Közép-európában (2002-2004)*, Gondolat, Bp., 2004. 73.

<sup>277</sup> Ez jelenti, egyrészt a nemzeti és etnikai kisebbségeket hatalomban való részvételét, illetőleg az abból való részesedés lehetőségét, másrészt a szuverenitás fontos részjogosítványa is, amely az államiság egyes ismérveit tartalmazó autonómia formájában jelentkezhet.

<sup>278</sup> Az alaptörvény *Nemzeti Hitvallása* szerint „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”, valamint a XXIX. cikk (1) bek. alapján „A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.(...)”

<sup>279</sup> Veress Emőd hozzászólása a Politeia Politikatudományi Társaság által a kisebbségi törvénytervezetről 2005. április 12-én szervezett vitán.

<sup>280</sup> Constantinescu Mihai – Muraru Ioan – Iorgovan Antonie: *Revizuirea Constituției României. Explicații și comentarii*, Editura Rosetti, București, 2003. 10.

Nyilvánvaló azonban, hogy a kérdés önálló keresztülvitelére csupán e tárgykörben nincs esély. Ezzel tehát mindenképpen várni kell az alkotmány következő módosításáig, amely a többségi állampolgárok számára olyan fontos és kedvező változásokat hoz, hogy azokhoz csatlakozva megalapozottan várható a nemzeti kisebbségek államalkotó tényezőként való elismerésének jóváhagyása is.

A nyelvhasználati jogokkal kapcsolatban a módosított alkotmány 120. cikkének (2) bek. a következőket írja elő: „Azokban a területi-közigazgatási egységekben, ahol az egy nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok aránya jelentős, biztosítják az illető nemzeti kisebbség anyanyelvének használatát, szóban és írásban, a helyi közigazgatási hatóságokkal és a dekoncentrált közszolgálatokkal való kapcsolatokban, az organikus törvény feltételei között.”<sup>281</sup>

Következésképpen a jelenlegi belső és nemzetközi jogrend lehetővé és szükségessé teszi, a román nyelv hivatalos jellegének elismerése mellett, a nemzeti kisebbségek anyanyelvhasználatának jogát valamennyi (helyi vagy központi alárendeltségű) közhatalóság előtt, mely olyan közigazgatási egységben működik, ahol a lakosság legalább 20%-os részarányú.<sup>282</sup> Azonban ezen általános rendezőelveken túlmenően szükségesnek tartjuk elvi jelentőségű konkrét – alkalmazásra vonatkozó – javaslatok megfogalmazását. A törvényhozó parlament létrehoz jogszerű, tételes jogszabályokat, de az alkalmazás szintjén ellenállás jelenik meg. A vizsgálat során gyakran a jogszabály szövegét vizsgáljuk. Probléma, hogy a jogszabály általánosan fogalmaz, alacsonyabb szintre utalja a részletes szabályozást.

### **1.1.2. Alapvető állampolgári jogok és kötelességek katalógusa**

A II. fejezet az alapvető állampolgári jogok katalógusát foglalja magába. Megfigyelhető, hogy a román alkotmányozók – ellentétben Magyarország 2012-ig hatályos alkotmányával<sup>283</sup> - a normaszöveg elején rögzítették az alapvető jogokat és azok legfontosabb garanciáit, kifejezve a jogok elsődlegességét a közhatalom szervezetével és általában vett működésével szemben.

<sup>281</sup> A nemzetállami jelleggel és a román nyelv hivatalos státusával függenek össze az alkotmánynak azok a rendelkezései, amelyek kimondják, hogy az oktatás és az igazságszolgáltatás román nyelven folyik (32. és 127. cikk)

<sup>282</sup> Jelenleg összesen 1062 olyan település van Romániában, ahol a törvény szerint a magyar is hivatalosan használható nyelv. [Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, CompLex, Budapest, 2011. 812.]

<sup>283</sup> Közvetlenül a rendszerváltást követően, a magyar jogalkotó kötve volt az 1949. évi alkotmány alapvető vázához, így az utolsó részében került rögzítésre az alapvető emberi és állampolgári jogok katalógusa (kivétel pl. az egészséges környezethez való jog, a vállalkozás, a tulajdonhoz való jog, melyek alapjogias átfogalmazására az I. fejezetben került sor). Az alaptörvényben már a II. Szabadság és felelősség c. fejezet szabályozza az alapvető jogokat és kötelességeket.

A II. fejezet, amelynek a szuggesztív megnevezése „Az alapvető jogok, szabadságok és kötelezettségek”, négy alfejezetre van bontva: az (i) „Közös rendelkezések” megnevezésű, és a strukturális szabályokat tartalmazza; a (ii) alfejezet az alapvető jogokat és szabadságokat; a (iii) a kötelezettségeknek van szánva; míg a (iv) a Nép ügyvédje (ombudsman) intézményének.

Az alapvető jogok és szabadságok szabályozásának elveit illetően, már az (i) alfejezet elején (15. cikk) felelevenítésre kerül ezeknek az egyetemessége, ami egyrészt az alapvető jogok körére, másrészt ezeknek a tulajdonosaira vonatkozik. Így, az egyetemesség elve egyrésztől kifejezi a polgár jogát az alkotmányban és más törvényekben meghatározott összes jogokra és szabadságokra, másrésztől azt az elvet, hogy ennek minden állampolgár örvendhet.

A jogok gyakran elválaszthatatlanok a kötelezettségektől, ezeknek a gyakorlása nehezen képzelhető el a kötelezettségek nélkül, így a jogok egyetemlegessége magába foglalja a kötelezők egyetemlegességét is. Végül, ezen a téren is alkalmazandó a törvényesség elve, addig, ameddig úgy a jogok, mint a kötelezettségek is az alkotmányban vagy más törvényekben szerepelnek.

Ion Deleanu rámutatott arra, hogy a jogok és szabadságok egyetemességét ki lehetne fejezni a következő mondattal is: „Az állampolgároknak joguk van bármit csinálni, ami nem tilos”<sup>284</sup>. Véleményünk szerint ez inkább egy filozofikus és morális kijelentés lenne, s ezáltal az alkotmány nem a jogok kartájának nézne ki, hanem mint a tiltások törvénye.

Egy másik elv, amelyet az alkotmány 16. cikkének (1) bek. szabályoz, az állampolgárok egyenlősége a törvény előtt, kiváltságok és diszkrimináció nélkül.

Figyelembe véve a 4. cikk (2) bekezdésének és a 16. cikk (3) bek.-nek rendelkezéseit megállapíthatjuk, hogy az egyenlőség elve – jogi szempontból - három aspektust feltételez:

- a polgárok egyenlősége fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől, nyelvtől, vagyontól vagy társadalmi származástól függetlenül;
- a polgárok egyenlősége vallástól, véleménytől vagy politikai hovatartozástól függetlenül;
- a polgárok egyenlősége férfi és nő között, de az esélyegyenlőséget is jelenti e két kategória között, ami az elfoglalt állásokat és köztisztviseléseket illeti.

Az egyenlőség nem jelenti az egységesítést, hanem azt feltételezi, hogy egyenlő helyzetekben egyenlő jogi bánásmódot alkalmazzanak, és ebből ered egy eltérő jogi bánásmódhoz való jog. Így, akkor, amikor az egyenlőség nem természetes, ugyanazon jogi

<sup>284</sup> I. Deleanu: *Alkotmányos intézmények és eljárások a román jogrendszerben* tanulmányban, Servo-Sat kiadó, Arad, 2003. 399.

bánásmód alkalmazása diszkriminációt jelentene, következésképpen különböző helyzetekben ez a bánásmód csak különböző lehet, ha létezik egy objektív indoklás, és meg kívánunk őrizni egy arányosságot az elérni kívánt cél és a felhasznált eszközök között.<sup>285</sup>

Ezen érvelés mentén, maga az alkotmány megenged „pozitív diszkriminációt” amikor egy „különleges oltalmi rendszert” ismer el a gyermekekkel és a fiatalokkal kapcsolatban vagy „különleges oltalmi rendszert a fogyatékkal élő személyek esetében”.<sup>286</sup>

A továbbiakban az alkotmány 17. cikke biztosítja a nemzetközi szinten elismert „diplomáciai védelemhez való jogot”, amelynek megfelelően, elvileg az állam hatalma a külföldön lévő állampolgárait is kiterjed, tiszteletben tartva az adott országnak a szuverenitását, a nemzetközi normákat és megállapodásokat a kölcsönösség feltétele mellett. Ugyanakkor a román állampolgároknak teljesíteniük kell a kötelességeiket, kivéve azokat, amelyek összeegyeztethetetlenek az országból való távollétükkel.

Az alkotmány 18. cikke tartalmazza azt a *nemzeti szabályozást, amely a Romániában élő külföldi állampolgárokra és a hontalanokra vonatkozik*: ők is élvezik a személyek általános védelmét és a vagyon védelmének garanciáját, az alkotmány és a többi törvények alapján. Másképp fogalmazva, a külföldi állampolgárokat és a hontalanokat is ugyanazon a jogok illetik meg, és ugyanazon kötelességek terhelik, mint a román állampolgárokat, kivéve a román állampolgárságra vonatkozó sajátos feltételek, mint például: az állami képviseleti szervezetbe történő aktív/passzív választójog, bizonyos közjogi állások betöltésének joga vagy a honvédelmi kötelezettségek teljesítése.

Szorosan a fentiekkel van kapcsolatban a 19. cikke (3) és (4) bek., mely szerint a külföldi állampolgárok és a hontalanok kiadatása, csak nemzetközi megállapodás vagy kölcsönösség alapján lehetséges, valamint úgy a kiadatás, mint a kiutasítás foganatosításához bírói határozat szükséges.<sup>287</sup>

Egy másik igen fontos elvet tartalmaz az alkotmány 20. cikke, amely előírja nemzetközi szabályozás elsődlegességét. Amennyiben konfliktus alakulna ki a belső jogi szabályozás és a nemzetközi szerződések között, ez utóbbinak kell alkalmazási elsőbbséget adni.<sup>288</sup>

A 21. cikk tartalmazza a *bírósághoz fordulás szabadságát*, egyrészt úgy, mint alapjogot, másrészt, mint az alapjogok és szabadságok garanciáinak egyik igen fontos elemét. A 2003-as

<sup>285</sup> Deleanu i. m. 400.

<sup>286</sup> Az alkotmány 49. cikkének (1) bek., valamint az 50. cikk.

<sup>287</sup> A 2003-as alkotmánymódosítással az alkotmány 19. cikkét kiegészítették egy új bekezdéssel, amely a román állampolgárok kiadatásával kapcsolatos „...a román állampolgárok kiadhatóak, a Románia által részes félként elfogadott nemzetközi egyezmények alapján, a törvény feltételei között, és a kölcsönösség alapján”.

<sup>288</sup> Ld. bőv. V. Ducelescu, C. Călinoiu și G. Ducelescu: *Constituția României comentată și adnotată*, Editura Lumina Lex București, 1997. 56.

alkotmánymódosítással az alkotmány 21. cikkét kiegészítették egy új (3) bekezdéssel, amely a méltányos tárgyaláshoz, valamint a jogviták ésszerű időn belüli tárgyalásához való jogot fogalmazza meg.

Annak ellenére, hogy az alapjogok korlátozásának lehetőségei és határai a (ii) alfejezetében (53. cikk) találhatóak, ezeket ugyanúgy az alapjogok fõnt említett szabályozási elvei közzé soroljuk. Ezen rendelkezések értelmében alapvetõ jogok és szabadságok korlátozására, csak kifejezetten meghatározott esetekben van lehetõség, figyelembe véve ezen jogok természetét.<sup>289</sup> Ugyanakkor, mint minden jogállamban, a korlátozások a szükségesség objektív kritériumának és az arányosság elvének vannak alávetve, valamint tilos ezek diszkriminatív alkalmazása.

Az I. fejezet (ii) alfejezete az alapjogok és szabadságok részletes elemzésével foglalkozik, felsorolva azok tartalmi elemeit, valamint a korábban említett, egyes alapjogok korlátozásának lehetõségeit.

Ezen alfejezet a következõ alapjogokat tartalmazza:

- az élethez, valamint a fizikai és pszichikai integritáshoz való jog (22. cikk),
- a személyi szabadsághoz való jog (23. cikk),
- a védelemhez való jog (24. cikk),
- a mozgásszabadság (25. cikk),
- az intim, családi- és magánélethez való jog (26. cikk),
- az állandó lakhely sérthetlenségéhez való jog és a levelezés titkossága (27. és 28. cikk),
- a lelkiismereti- és szólásszabadság, valamint a kifejezés szabadsága (29. és 30. cikkek),
- az információhoz és a tanuláshoz való jog (31. és 32. cikk),
- a kultúrához való hozzáférés (33. cikk),
- az egészség oltalmazásához való jog (34. cikk),
- az egészséges környezethez való jog (35. cikk),
- az aktív és passzív választójog (36. és 37. cikk),
- az Európai Parlamentbe történõ megválasztáshoz való jog (38. cikk),
- az egyesülési és gyülekezési jog (39. és 40. cikk),
- a munka és a munka szociális védelme (41. cikk),

<sup>289</sup> Bizonyos alapjogok és szabadságok korlátozására a következõ esetekben kerülhet sor: a nemzetbiztonság, közrend, közegészségügy, közérkölcõs védelme, más alapjogok és szabadságok érvényesülése, a bûnügyi nyomozás érdekében, súlyos természeti, elemi csapások megelőzésére. Azonban, az alapjogok természetétõl függõen, semmilyen körülmények nem jogosítanak fel az élethez való jog korlátozására, a kínzás, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés gyakorlására, valamint a gondolat-, vallás-, és lelkiismereti szabadság korlátozására.

- a kényszermunka tilalma (42. cikk),
- a sztrájkjog (43. cikk),
- jog a magántulajdonhoz (44. cikk),
- gazdasági szabadság (45. cikk),
- az örökösödési jog (46. cikk),
- az életszínvonallal kapcsolatos jogok (47. cikk),
- jog a házassághoz (48. cikk),
- a gyermekek és a fiatalok oltalmazása (49. cikk),
- a fogyatékos személyek védelme (50. cikk),
- a petíciós jog (51. cikk),
- a valamely közhatóság által sértett személy joga (52. cikk).

Végül az alkotmány II. fejezetének (iii) alfejezete részletezi az állampolgárok alapvető kötelességeit:

- az ország iránti hűség (54. cikk),
- a honvédelem (55. cikk),
- pénzügyi hozzájárulások (56. cikk),
- valamint az 57. cikk mindenkinek kötelezettségévé teszi, hogy az alkotmányos jogait és szabadságaikat jóhiszeműen, mások jogainak és szabadságainak megsértése nélkül kell gyakorolniuk (a jogok és a szabadság gyakorlása).

Az alapjogok és kötelességek felsorolása után elmondhatjuk, hogy ezen jogok keretének dinamikus jellege van, hisz bizonyos szinten folyamatosan változik, adaptálódik az új viszonyokhoz, tehát nincs egy végleges formája. Semmi nem tiltja meg, hogy a jövőben más emberi jogokat is alapjogiasítsanak.<sup>290</sup> Ezt támassza alá a 2003-as alkotmánymódosítás is, amikor a (ii) alfejezet új alapjogokkal gazdagodott. Ugyanakkor az alapvető emberi, állampolgári jogok fejezetét a jelenleg hatályos alkotmányban nemcsak bővíteni, hanem pontosítani is kell, amit nem annyira az előírások tartalma, mint az e téren kialakult hiányos és hibás joggyakorlat tesz szükségessé.

Következésképpen a hatályos román alkotmány II. fejezetének legnagyobb hiányossága, hogy elsődlegesen és szinte kizárólagosan a jogok kinyilatkoztatását tartalmazza. A fejezet az alapvető emberi jogokra vonatkozó egyetemes jellegű nyilatkozatnak minősülhet, melynek politikai értéke, jelentősége kétségtelen és tagadhatatlan, hisz értéktartalmú mércéje bármely demokratikus jogállam alkotmányának. De az alkotmány egyben jogszabály is, tehát a jogok

<sup>290</sup> Viszont - az alkotmány 152. cikkének (2) bek. alapján – „...*semmiféle módosítás nem lehetséges, ha az eredménye az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak vagy ezek biztosítékainak a megszüntetése*”.



kinyilatkoztatása nem elégséges, hanem szükséges ezek jogi eszközökkel történő biztosítása, hatékony garanciarendszernek alkotmányos szintű szabályozása. Enélkül, vagyis az alkotmányos rendelkezések valóságos jogi erővel történő felruházása nélkül a jogok tételes felsorolása nem biztosítja ezek érvényesülésének feltételeit.

## **1.2. A 2003-as alkotmánymódosítás nyomán bevezetett új elemek az alapjogok szabályozása területén**

Egy ország alkotmánya - egyébként bármely más törvénye – tükrözi az elfogadásuk idején fennálló történelmi helyzetet, valóságot, valamint perspektívákat, jogalapot nyújt a társadalom jövőbeni fejlődésének. Nyilván, a civil társadalom fejlődése során megtörténhetik, hogy egy adott helyzetben már az alkotmány nem teljesen felel meg ennek az elvárásnak, sőt még akadály is lehet a fejlődésében. Ez történt egy pár évvel a rendszerváltás után Romániában is: az alkotmány és a civil társadalom sürgősen összehangolást igényelt.

Az 1991-es román alkotmány első és eddig utolsó módosítása 2003-ban történt meg, mely több politikai formáció közötti kompromisszum eredménye volt. A romániai rendszerváltozás jellemzője az ideológiai átalakulás lépcsőzetessége, fokozatossága és lassúsága. Az alkotmánymódosítási szükséghelyzet már több éve fennállt: összhangba kellett volna hozni az alaptörvény szövegét a megváltozott romániai realitásokkal. A nehézkes módosítási eljárás következtében viszont csak későn alakult ki az alkotmányreformhoz szükséges politikai kompromisszum esélye.

### **1.2.1. A módosítási korlátok kérdése**

Az alkotmányjogi elméletek szerint az alkotmányozó hatalom – a demokratikus legitimitáció szempontjából – lehet: *(i) eredeti*, vagyis a rendszerváltások során felhatalmazást kap az állampolgároktól új alkotmány létrehozására és *(ii) származtatott*, azaz kötve van az érvényben lévő alkotmányhoz, csak annak keretei és korlátai között módosíthatja az alkotmányt. Ezen elméletek alapján fölmerül a kérdés, hogy a román alkotmány 152. cikke által alkalmazott módosítási korlátozások tarthatók-e vagy sem?

Az alkotmány 152. cikke tartalmazza a módosítás korlátait: „(1) Nem képezhetik módosítás tárgyát a jelen alkotmánynak a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a terület integritására, az

igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezései.<sup>291</sup>

(2) *Ügyszintén semmiféle módosítás nem lehetséges, ha az eredménye az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak vagy ezek biztosítékainak a megszüntetése.*

(3) *Az alkotmány nem módosítható ostromállapot vagy a sürgősségi állapot időtartama alatt, sem pedig háború idején.*"

A módosítási korlátok elfogadhatóak azokban az esetekben, amikor a polgárok alapvető jogainak védelmére irányulnak, illetve megtiltják az alkotmány módosítását bizonyos rendkívüli események idején, amikor elsődleges cél az állampolgárok alapvető jogainak, mint alkotmányos értékeknek a megóvása. Kérdéses viszont a 152. cikk (1) bekezdésének jogi ereje.

Varga Attila véleménye szerint a fent említett bekezdés fogalmazása jogilag helytelen, politikailag pedig értelmezhetetlen, hiszen nem haladják meg a politikai elképzelések fogalmát. Mivel a fentiek egy része a politikai programok kategóriájába sorolhatók, tényleges jogi hatásuk nem lehet. A módosításra vonatkozó tilalom alkotmányjogi és jogelméleti szempontból egyaránt megkérdőjelezhető, hisz a mindenkori alkotmányozó hatalom, illetve alkotmányozó testület szuverén módon dönthet. Egyetlen jogszabály, így az alkotmány sem tekinthető örökérvényűnek, mert a társadalmi-politikai viszonyok, értékek, opciók idővel változhatnak. Egy adott történelmi időszak alkotmányozó hatalma ugyanakkor nem korlátozhatja egy jövőbeni alkotmányozó testület szuverenitását, döntési szabadságát. Ez rangsorolná a különböző időszakokban végzett alkotmányozások jogi erejét, amely jogilag nem elfogadható.<sup>292</sup> Hasonló érvelést fejt ki J. Laferrière francia alkotmányjogász: "jogi szempontból az eljárás, mely elrendeli, hogy az alkotmány valamely része megváltozhatatlan, nem bír semmilyen értékkel. A valamely pillanatban gyakorolt alkotmányozó hatalom nem felsőbbrendű egy jövőbeni gyakorolt alkotmányozó hatalomhoz képest, és nem győzheti le akár egy meghatározott kérdés tekintetében sem. Az ilyen rendelkezések egyszerű óhajok, politikai nyilatkozatok, melyeknek nincsen semmilyen jogi értékük és kötelező erejük a jövőbeni alkotmányozó számára."<sup>293</sup>

<sup>291</sup> Érdekes kérdés a szuverenitás és az alkotmánymódosítási tilalmak kérdése. Megfigyelhető, hogy az állam alkotmányos önmeghatározásából egyedül a szuverenitás kérdése maradt ki a módosítási korlátok közül, viszont a függetlenség, mint a szuverenitás attribútuma vagy része, nem. Ezzel a szabályozással már 1991-ben lehetővé tették az alkotmányozó hatalomtól elkülönült alkotmánymódosító hatalomnak, hogy a szuverenitáson alapuló hatáskörök átruházásával, alkotmányos keretek között, Románia megvalósíthassa az EK-hoz való csatlakozást. [Veres Emőd: *Alkotmánymódosítás után*, Magyar Kisebbség 2003/4. 281-282.]

<sup>292</sup> Varga Attila: *Az alkotmány felülvizsgálatának folyamata*, Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2003/1. 3.

<sup>293</sup> J. Laferrière: *La législation déléguée en Angleterre et le contrôle de son exercice par le Parlement*, Mélanges Mestre, Paris, 1956.

Nyugati modellekben is létezik, konkrét történelmi fejlődés eredményeként, a köztársasági államforma megváltoztatásának tilalma (pl. Olaszország, Franciaország). Viszont - állásponturnk szerint - Romániában a kommunista diktatúra bukása utáni években ezt a kérdést a nép valós döntése nélkül eldönteni kifogásolható. Egyesek szerint az alaptörvény megszavazásával a nép a köztársasági államforma mellett is döntött.<sup>294</sup>

Veress Emőd véleménye alapján a 152. cikket politikai programként, és nem jogszabályként kell kezelni, így ebben az esetben e bekezdés nem minősül kötelező erejű jogszabálynak.<sup>295</sup> Ha viszont e cikket csak politikai nyilatkozatnak, programnak tartjuk, akkor az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, hogy az alkotmányozók szándéknyilatkozatát és politikai programját kötelező érvényű szabállyá változtassa, és alkotmányellenesnek nyilvánítsa e cikket sértő módosító kezdeményezést.<sup>296</sup>

Véleményünk szerint az alkotmányozó hatalomnak nem volt joga, hogy az ország államformáját örök érvénnyel köztársaságként határozza meg, hiszen az erről való döntés az állampolgárok szuverén joga. Így a köztársasági kormányforma vagy Románia nemzetállami jellegének a kijelentése nem tekinthető megváltoztathatatlan szabálynak.

Következésképpen ez francia eredetű alkotmányelméleti konstrukció, vitatott, de alapvetően elfogadott. Nehéz így olyan módosításokat eszközölni, amely tiltás alatt áll. Saját véleményem szerint egy tényleges alkotmányreform érdekében a 152. cikk (1) bekezdését mindenképpen törölni kellene. A fennálló ideológiai álláspontok következményeként valószínűleg a közeljövőben nem fogják ezt a javaslatot megfogadni. Ennek ellenére támogatni kell az alkotmány olyan módosításait, amelyek a további demokratizálás, a jogállami garanciák kiépítése, a politikai intézmények hatékonyságának növelése irányába mutatnak.

<sup>294</sup> Ioan Gavra parlamenti képviselő azt javasolta, hogy a referendum során a választópolgárok két kérdésre válaszoljanak: az első az alkotmány teljes szövegét illető beleegyezés vagy elutasítás, a második a köztársaság vagy a monarchia közötti választás. A parlament elutasította Gavra javaslatát, mert az akkori kormánypárt félt a monarchia restaurációjától.

<sup>295</sup> Veress Emőd: *Alkotmányreform Romániában - közjog és politika*, 1-2. [<http://www.jogiforum.hu/publikaciok/54>. (elérés: 2011. 10. 12.)]

<sup>296</sup> Egy módosító javaslat az alkotmány 41. cikk (7) bekezdésének a megváltoztatására irányult, mely szerint „a törvényes úton szerzett vagyont nem lehet elkobozni. A szerzés törvényes jellege feltételezett”. A javaslat szerint ezt a szabályt a következőképpen kellett volna módosítani: „Azt a vagyont, amelyről nem tudják bizonyítani, hogy törvényes úton szerezték, elkobozzák.” A vagyont törvényes megszerzésének a vételeme a magántulajdon egyik biztosítéka. Ez a vételelem azon az elven is alapszik, hogy minden jogügylet jogosnak tekintendő, ameddig az ellenkezőjét nem bizonyítják. A módosító javaslat szerint azt a vagyont, amelynek törvényes származását nem lehet bizonyítani, el kell kobozni. Ebből olyan vételelem következik, mely szerint egy személy vagyona addig törvénytelennek tekintendő, ameddig nem bizonyítja a vagyont törvényes eredetét. Ez ellentmond a jogbiztonság elvének. A vagyont törvényes eredetének a vételelmét megszüntetni egy alkotmányos jog, a tulajdonjog biztosítékának a megszüntetése. Ezért az AB a módosító javaslatot alkotmányellenesnek nyilvánította, mert az ellentmond a 152. cikk (korábban 148. cikk) 2. bekezdésében megállapított korlátoknak. [Az AB 85/1996. döntése, Mon. Of. nr. 211. 6. szeptembrie 1996.]

### 1.2.2. A módosítások fő irányai

Megvizsgálva az alkotmánymódosító törvényt elmondhatjuk, hogy a 2003-as módosításoknak három fő iránya volt: (i) az alapvető jogok és szabadságok garanciarendszerének erősítése, (ii) az euro-atlanti integráció alkotmányos alapjainak a megteremtése, valamint (iii) az államszervezet reformja.<sup>297</sup>

Az alábbiakban az alapjogokat érintő változtatásokat, és ezek rövid jellemzését mutatjuk be.

Az II. fejezet *Közös rendelkezéseinek* a körében a 15. cikk (2) bek., amely a törvények visszaható hatályának általános tilalmáról beszél, beiktatta az eddig ezen elv alóli kedvezőbb büntetőjogi kivétel mellé a szabálysértési jogot is, mint amely adott esetben enyhébb elbírálásra vezet. Ez az alkotmányos kiegészítés nem csak azért vált szükségessé, mert szabálysértési szankciónak is kvázi büntetőjogi jellege van, hanem mert az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette a 1968. évi 32. törvényt – a tartalma nagyon hasonló a jelenleg is hatályban levővel – azzal az indoklással, hogy az alkotmány csak a kedvezőbb büntetőjogi kivételt ismeri el a törvények visszaható hatályának tilalma alól.

Következésképpen az alkotmány 15. cikkének (2) bek. egy törvényi elvet alakít át alkotmányos elvvé, megerősítve ezzel a törvények visszaható hatályának tilalmát, amely minden jogág számára kötelező, kivételt képezve ez alól az alkotmány szövegében konkrétan megnevezett büntető- és szabálysértési jog. Ugyanakkor ezen módosítás egy alkotmányos garanciát is képez más alapjogok - különösen a személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jog - érvényesüléséhez.

Egy másik lényeges változást jelent annak a diszkriminációnak az eltörlése, amely különbséget tett a „csak” román állampolgársággal rendelkező személyek és azok között, akiknek van más állampolgárságuk is (16. cikk 3. bek.). Következésképpen különböző polgári, katonai állások és köztisztviselők hozzáférhetőek, a törvényi feltételek alapján, minden olyan személyek részére, akik román állampolgárok, függetlenül attól, hogy rendelkeznek vagy sem más állampolgársággal is, azzal a feltétellel, hogy az országban legyen a lakhelyük. Az említett cikk garantálja az állam részéről a férfiak és a nők közötti esélyegyenlőséget a fent említett állások és köztisztviselők betöltése esetén, ami egy eszköz- nem végeredmény kötelezettséget jelent.

<sup>297</sup> Ld. bőv. Fabian Gyula și Veres Emőd: *Bazele constituționale ale integrării europene*, Studia Universitatis Babeș-Bolyai, 2003/2. 85-95.

Ezen cikk harmadik egyben utolsó módosítása egy új (4) bek. beiktatásában nyilvánult meg, amely azon uniós állampolgárok jogait tartalmazza, akik teljesítik a törvények követelményeit arra vonatkozólag, hogy választhassanak és meg lehessenek választva a helyi közigazgatási hatóságoknál, mindez Románia uniós csatlakozását követően.

Liliana Elisabeta Preda szerint vitatható a 19. cikk (2) bek., amely mint egy kivétel az (1) bekezdés rendelkezése alól, tartalmazza a román állampolgárok kiadatásának a lehetőségét - nemzetközi megállapodások alapján, amelyeknek Románia részese - a kölcsönösség valamint a törvényi feltételek alapján.<sup>298</sup> Így, mivel a 19. cikk (1) bekezdése kötelező módon és egyértelműen meghatározza, hogy a román állampolgárt nem lehet kiadni vagy kiutasítani Romániából, a bemutatott módosítás ellentétes az alkotmány 152. cikkének (2) bekezdésével, mely szerint semmiféle módosítás nem lehetséges, amennyiben ennek eredménye az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak vagy ezek garanciáinak a megszüntetése.<sup>299</sup>

Ugyancsak a módosító törvényen keresztül lett átfogalmazva a 20. cikk (2) bek., amely értelmében az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi szabályozás elsőbbsége a belső joggal való eltérés esetén, csak akkor érvényesül, ha az alkotmány vagy más belső törvények nem tartalmaznak magasabb szintű jogvédelmet. Ez a szabályozás egyébként megfelel az Emberi Jogok Európai Egyezményéből az 53. cikknek, amely alapján az egyezmény egy rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozza vagy csorbítja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket a szerződő államok vagy az olyan egyezmény biztosít, melynek az adott állam részese. Ez azért jelentős alkotmányos kitétel, mert ezzel az állam elismeri, hogy az adott helyzetnek megfelelő legjobb, és az érintettek szempontjából leginkább kedvező szabályozást kell elfogadnia, következésképpen nem elégséges a nemzetközi normák mechanikus átvétele a belső jogrendbe, hanem adaptálni kell a belső viszonyokhoz és körülményekhez.<sup>300</sup>

Egy másik lényeges módosítása a II. fejezet *Közös rendelkezéseinek*, hogy a 21. cikk (3) bek. szentesíti a tisztességes és méltányos tárgyaláshoz és a jogviták ésszerű határidőn belül

<sup>298</sup> Liliana Elisabeta Preda: *Convenția Europeană a Drepturilor Omului și dreptul intern*, Universitatea „Babeș-Bolyai” Facultatea de drept, Cluj-Napoca, 2004. 57.

<sup>299</sup> A módosító törvény elfogadásának idején a 2001/296-os törvény szerint román állampolgárt nem lehetett kiadni. Ugyanúgy a Kiadatásról szóló Európai Egyezményt azzal a kifejezett nyilatkozattal ratifikálták az 1997/80-as törvénnyel, hogy román állampolgárt nem lehet kiadni. Később elfogadták a büntetőügyekben való nemzetközi együttműködésről szóló 2004/28-as törvényt, amely szabályozza a román állampolgárok kiadatásának feltételeit.

<sup>300</sup> Varga - Veress i.m. 144.

történő megoldásához való jogot. Ezzel a módosítással átültették az alkotmányba két lényeges elemét az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének.<sup>301</sup>

Ugyanúgy a (4) bekezdéssel eltörölték az előzetes és kötelező igazgatási jogszolgáltatásokat kihangsúlyozva, hogy a különleges igazgatási joghatóságok szabadon választhatóak és ingyenesek. Egyébként ezek ütköztek az Emberi Jogok Európai Egyezményével, mert nem voltak a 6. cikk értelmében független és pártatlan „bíróságok”, másrészt megsértették az alkotmány 21. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott alapelvet, a bírósághoz fordulás szabadságának elvét.<sup>302</sup>

Egy újabb kiegészített alkotmányos cikk az 53., amely egyes jogok és szabadságok gyakorlásának korlátozására vonatkozik. E szabályozás alapján a korlátozó intézkedéseknek pontosabb és részletesebb megfogalmazást nyertek. Egyes jogok vagy szabadságok gyakorlása kizárólag törvénnyel korlátozható, ha ezt – az eseteknek megfelelően – a nemzetbiztonságnak, a közrendnek, a közegészségnek vagy a közérkölcnek, az állampolgárok jogainak és szabadságjogainak a védelme; a bűnügyi eljárás lebonyolítása; valamely természeti csapás vagy valamely rendkívül súlyos katasztrófa következményeinek megelőzése megköveteli. A korlátozást csak akkor lehet elrendelni, ha az egy demokratikus társadalomban szükséges (ugyanaz megtalálható az EJEE-nek 8-11. cikkeiben is<sup>303</sup>). Az intézkedésnek arányosnak kell lennie a kiváltó helyzettel, és diszkrimináció-mentes módon, a jog vagy szabadság létének érintése nélkül kell alkalmazni.

Lényeges módosítások történtek a Nép ügyvédje intézményének szabályozása területén, melyeket az alkotmány II. fejezetének (iv) alfejezete foglal magába (58-60. cikkek).<sup>304</sup>

A Nép ügyvédjét a Szenátus és a Képviselőház együttes ülésén egyszerű többséggel 5 évre választják meg a korábbi 4 éves megbízatás helyett.<sup>305</sup> Tevékenységét működési területükre specializálódott helyettesek segítik, vagyis az alaptörvényben megjelent a helyettes ombudsmanok fogalma.<sup>306</sup>

Továbbá az alkotmány 58. cikke kiterjesztette a Nép ügyvédjének hatáskörét, mely eredetileg csak az állampolgárok jogainak és szabadságainak védelméről szólt, egy jóval szélesebb kategóriára: az embernek, mint természetes személynek a kategóriájára. Tehát az

<sup>301</sup> Radu Chiriță: *Curtea Europeană a Drepturilor Omului*, Editura. C.H. Beck, București, 2007. 109.

<sup>302</sup> Chiriță i. m. 110.

<sup>303</sup> Ld. bőv. Grád András: *Kézikönyv a Strasbourgi Emberi Jogi Ítélekezésről*, hvg-orac, Bp, 2000. 274-374.

<sup>304</sup> Az alkotmánymódosítás következtében módosították ezen intézmény szervezetéről és működéséről szóló 1997/35-ös törvényt a 2004/233-as törvénnyel.

<sup>305</sup> A korábbi szabályozás szerint a Szenátus választotta meg és nevezte ki a Nép ügyvédjét, ami egyébként az egyetlen többletjogosítványa volt a Képviselőházzal szemben.

<sup>306</sup> Ez lehetővé teszi, hogy az esetleges jogsértések főbb területei szerint az organikus törvény rugalmasan határozhassa meg tevékenységi körüket. Pl. az ifjúság, a roma kisebbség vagy általában a nemzeti kisebbségek helyzete stb.

ombudsman állampolgárságtól függetlenül védi az emberek alapvető jogait, viszont a jogi személyek alapjogaival nem foglalkozhat.

Igen fontos ombudsmani hatáskört ír elő a 146. cikk (1) bek. (a) pontja, mely szerint lehetsége van a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény előzetes alkotmányossági vizsgálatát kérni az Alkotmánybíróságtól.<sup>307</sup>

Ugyancsak a 146. cikk (1) bek. (d) pontja szerint a Nép Ügyvédje közvetlen módon alkotmányellenességi kifogást nyújthat be az Alkotmánybírósághoz, a törvények és rendeletek alkotmányellenességi kifogásairól.<sup>308</sup>

Ugyanakkor véleményünk szerint azt is ki kell hangsúlyozni, hogy az Alkotmány 58. cikke alapján a Nép ügyvédje csak az alapvető emberi jogok védelme területén élhet alkotmányellenességi kifogással, garanciát biztosítva ezen jogok érvényesülése érdekében.

Következésképpen a Nép Ügyvédjének az alkotmányos pozíciója is erősödött, az ombudsman intézménye új jogi eszközöket kapott annak érdekében, hogy a jövőben alapjogvédelmi tevékenységét határozottabban és hatékonyabban végezhesse.

A módosítás nyomán bevezetett 146. cikk (1) bek. (b) pontja jelentős hatáskört ad az Alkotmánybíróságnak, mely alapján határozatot hozhat a nemzetközi egyezmények vagy szerződések alkotmányosságáról.

A fent említett módosított alkotmányos cikk azt is megmutatja, hogy kik kérhetik az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi egyezmények vagy szerződések alkotmányossági vizsgálatát: a két parlamenti ház valamelyike elnöke, legalább 50 képviselő vagy legalább 25 szenátor.

Ezen szabályozás értelme világos: megelőzni, hogy egy alkotmányellenes nemzetközi szerződés/egyezmény ratifikálása az alkotmány módosításához vezessen, megkerülve az alkotmánymódosítás speciális eseteit és eljárásait. Ha a 147. cikk (3) bek. alapján az AB alkotmányellenesnek ítél egy nemzetközi szerződést vagy egyezményt, annak a ratifikálása lehetetlen.

Az említett cikk még tartalmaz egy olyan megjegyzést is, hogy amennyiben az AB megállapította ily módon egy nemzetközi szerződés vagy egyezmény alkotmányosságát, ez már nem lehet tárgya egy későbbi alkotmányellenességi kifogásnak. Véleményünk szerint ez az alkotmányos rendelkezés felesleges, mert egyrészt az alkotmányellenességi kifogás

<sup>307</sup> Magyarországon az alaptörvény szerint csak a köztársasági elnök és az Országgyűlés kezdeményezhetett előzetes normakontrollt.

<sup>308</sup> Az alkotmányellenességi kifogás nem ugyanaz a magyar alkotmányjogi panasszal. Az AB-ról szóló törvény 48. §-a értelmében alkotmányjogi panasszal csak az érintett személy fordulhat az AB-hoz, vagyis akinek jogséremlme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

tárgya csak törvény vagy határozat lehet, másrészt a ratifikáló törvény és a nemzetközi szerződés, amelyre vonatkozik különálló jogi aktusokat képeznek.

Igen lényeges változásra került sor az alkotmányellenesség megállapítása terén. Jelenleg amennyiben az AB ezt megállapítja a 147. cikk (2) bek. alapján a parlament köteles újratárgyalni a kifogásolt cikkeket és azokat az alkotmánnyal összhangba hozni. A módosítás elfogadásáig a törvényhozás 2/3-os többséggel felülbírálhatta az AB döntését és így módon alkotmányosra konvertálta az egyébként alkotmányellenes szöveget.<sup>309</sup>

A módosítás új alapokra helyezett bizonyos korábbi alapjogi szabályozásokat, valamint alapjogiasított több – korábban az alkotmányban nem szabályozott – emberi jogot.

Ami bizonyos alapjogok új alapokra való helyezését illeti, megemlítjük a személyi szabadsághoz való jogot (23. cikk), amely igen lényeges és egyébként elkerülhetetlen módosításokon ment keresztül.

A módosított szabályozás szerint az előzetes letartóztatást a bíró rendeli el legfeljebb 30 napi időtartamra, és csak a büntetőeljárás során. Az intézkedés legfeljebb 30 naponként meghosszabbítható, de ennek az a teljes időtartama nem haladhatja meg a 180 napot, valamint a bírói hatóság köteles, hogy a törvény feltételei között, periodikusan, és nem több mint 60 nap múlva, az előzetes letartóztatás törvényességét és megalapozottságát ellenőrizni, és haladéktalanul szabadlábra helyezni a vádlottat, ha az előzetes letartóztatás indítékai megszűntek, vagy a bírói hatóság megállapítja, hogy nincsenek új indítékok, amelyek a szabadságvesztés fenntartását igazolnák. A bíróság előzetes letartóztatásról szóló végzése a törvényben előírt jogorvoslatoknak vannak alávetve.

Az alkotmány ezen jog tekintetében való módosítását nem tartjuk szerencsésnek, abban a tekintetben, hogy az EJEE 5. cikkének (3) bekezdésére való hivatkozással eltörölték az „ideiglenes letartóztatás” intézményét, amelyet korábban az ügyész 3 napig rendelhetett el. Jelenleg a módosítások következtében az ügyész csak 24 óráig tartó őrizetbe vétel elrendelésére jogosult. Ez az időszak sok esetben túl rövidnek bizonyult/bizonyul ahhoz, hogy a nyomozóhatóságok az előzetes letartóztatáshoz szükséges eljárási aktusoknak megfeleljen (a nyomozás megkezdés, a gyanúsított kihallgatása, a bizonyítékokat előállítása, stb.). Vizsgálatok bizonyítják, hogy ezen alkotmányos módosítások bevezetése után megnövekedett a kínzó, embertelen és megalázó bánásmódok száma az őrizetbe vett gyanúsítottakkal

<sup>309</sup> Varga Attila: *A román Alkotmánybíróság*, Magyar Jog 2009/1. 46.



szemben.<sup>310</sup> A SB joggyakorlata alapján 3-4 nap az a felső határ, amely esetében az őrizetbe vételt követő bíró elé állítást még nem találta egyezménybe ütközőnek.<sup>311</sup>

Egy másik módosítás az alkotmány 27. cikkét érintette, amely az állandó lakhely sérthetlenségére vonatkozik. Ezen cikk (3) és (4) bek. alapján a házkutatást csak a bíróság rendelheti el (korábban az ügyész és a nyomozó hatóság is elrendelhetette), valamint tilos házkutatást tartani éjszaka idején, a tettenéréses bűncselekmény kivételével.

Végül kiegészítették a tanuláshoz való jognak az anyagi garanciáit, bevezetve a 32. cikk (4) bekezdésénél egy új előírást, mely szerint az állam szociális tanulmányi ösztöndíjakat biztosít a hátrányos helyzetű családokból és az intézményekből származó gyermekeknek és fiataloknak, a törvény feltételei között.

Néhány megfontolásokat megemlítünk az alkotmány 44. cikkében szabályozott tulajdonhoz való jogról. Így a korábbi alkotmányos szabályozás szerint a magántulajdont a tulajdonosoktól függetlenül, a törvény egyenlően „oltalmazza”, míg a jelenlegi szabályozás szerint „garantálja” is. Tehát a 44. cikk (2) bekezdésének egyetlen módosítása, a „garantálja” szó csatolása. Véleményünk szerint a két említett szó használata egy felesleges ismétlés, hisz a „garantálás” magába foglalja az „oltalmat” is.

Ugyancsak a 44. cikk (4) bekezdése tiltja az államosítás vagy egyes javak köztulajdonba utalásának bármely más kényszerintézkedését, a jogosultak szociális, etnikai, vallási, politikai vagy más diszkriminatív jellegű hovatartozása alapján. Álláspontunk szerint ezen rendelkezés alkotmányos megfogalmazásának túl sok gyakorlati jelentősége nincs, hisz a (2) bekezdés a tulajdonosoktól függetlenül garantálja és oltalmazza a magántulajdont, valamint a (3) bekezdés alapján senkinek a tulajdona nem sajátítható ki, csak az említett bekezdésben megállapított feltételek alapján.

Igazán lényeges viszont a korábbi 41. cikk (2) bekezdésének módosítása, mely rendelkezés szerint a külföldi állampolgárok és a hontalanok nem szerezhettek földterület felett tulajdonjogot. Azonban a nyugat-európai integráció által támasztott követelményeknek való megfelelés érdekében ezt a rendelkezést a következőképpen módosították: *„az idegen állampolgárok és a hontalanok csak Romániának az Európai Unióhoz történő csatlakozásának vagy más nemzetközi szerződéseknek a feltételei között, amelyekben Románia részes fél, a kölcsönösség alapján, organikus törvényben meghatározott feltételek között, valamint törvényi örökléssel szerezhettek földterület felett tulajdonjogot”*.

<sup>310</sup> Ld. bőv. Liliana Elisabeta Preda i. m. 60.

<sup>311</sup> No. 11256/84, Dec. 5. 9. 88, D.R. 57, 47.

Végül a 115. cikk (5) bek. önmagában is egy garanciát jelent a tulajdonhoz való jog érvényesülésénél, hisz ezen alkotmányos szabályozás alapján sürgősségi rendeletek elfogadásával nem rendelkezhetnek el egyes javaknak a köztulajdonba való átvételéről szóló kényszerintézkedéseket.

Úgyszintén meg kell említeni a valamely közhatalóság által sértett személy jogának szabályozása területén hozott módosítást, mely szerint az állam anyagilag felel minden igazságszolgáltatási hibákkal okozott károkért, eltérően a korábbi rendelkezéstől, amely csak a büntetőjogi perekben elkövetett hibák esetén állapította meg ezt a felelőséget. Sőt, az 52. cikk (3) bek. szerint az állam felelősségét a törvény feltételei között állapítják meg, és ez nem háríthatja el a tisztségét rosszhiszeműen vagy a súlyos gondatlansággal gyakorló magisztrátus felelősségét.

Az alkotmány módosításával a következő emberi jogok és szabadságok alapjogiasítása történt meg: a kultúrához való hozzáférés (33. cikk), az egészséges környezethez való jog (35. cikk), a gazdasági szabadság (45. cikk), amely a személynek gazdasági tevékenységhez, szabad kezdeményezéshez való hozzáférést jelenti.

### Következtetések

Az 1991-es alkotmány részletesen szabályozza deklarációs szinten - az emberi jogok majdnem teljes katalógusát. A jogok garanciái, biztosítékai azonban alulszabályozottak. A 2003-as módosítás kiegészíti az alapvető állampolgári jogok felsorolását, és a garanciarendszert is erősíti, viszont e terület még további módosításokat igényel. Varga Attila szavaival élve nem felszínes, felületes módosításokra, hanem valóságos hiteles alkotmányreformra van szükség, mely stabilizálni képes a politikai életet, hatékonyá tenni az állam és a társadalom működését, és elhelyezi tartósan az országot az európai államok közösségébe.<sup>312</sup>

A román alkotmányozók azonban túlzásba vitték az alaptörvény stabilitását biztosító tényezőket, így az alkotmánymódosítás túlságosan nehézkes eljárást igényel. Tekintettel arra, hogy Románia nagy átalakulási folyamaton megy át, fontos lenne ebben az időszakban, hogy az alkotmányt a változó társadalmi igények szerint módosítani lehessen. De a román alkotmány merev típusú, így a módosítása különleges eljárást igényel. A módosítási

<sup>312</sup> Varga Attila: *A román alkotmány módosításának időszerezése (elvi szempontok, javaslatok, észrevételek)*, [<http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&cikk=m020201.html> (elérés: 2011.10. 12)]

nehézségek inkább jellemezik a megállapodott, stabil, nyugat-európai alkotmányos rendszereket, ahol az alapkérdések tisztázva vannak.

## 2. A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMÁNAK SZABÁLYOZÁSA ROMÁNIÁBAN

A demokrácia, és a jogállamiság elvein alapuló EU több intézkedést hozott az egyenlő bánásmód elvének megvalósítása érdekében. Ezek közül a két legfontosabb a Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, valamint a 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

Figyelemre méltó, hogy az Európai Bizottság a 2000/43/EK irányelvhez csatolt indokolása: *„Végül az irányelv szilárd alapot teremt az EU kibővítéséhez, amelynek az emberi jogok teljes és hatékony tiszteletben tartásán kell alapulnia. A bővítési folyamat révén új és különböző kultúrák, valamint etnikai kisebbségek kerülnek be az EU-ba. Mind a jelenlegi, mind a leendő tagállamokban, a társadalom túlterhelésének megakadályozása érdekében, egy átfogó, a faji és etnikai sokféleséget tisztelő és iránta türelmes Közösség megteremtése érdekében ki kell alakítani a rasszizmus elleni küzdelem közös európai kereteit.”*<sup>313</sup>

### 2.1. A diszkrimináció tilalma a román alkotmányban

Románia uniós csatlakozásának feltétele volt a jogharmonizáció, amelynek célja a nemzeti (tagállami) jogrendszer és az uniós jog rendelkezései közötti összhang megteremtése. Ismert dolog, hogy az uniós csatlakozásra készülődve Románia rengeteg emberi jogi tárgyú nemzetközi vagy regionális egyezménynek lett részese. Azonban Románia nemcsak az EU-val szemben, hanem más nemzetközi közösség tagjaként nemzetközi jogi dokumentumokban is kötelezettséget vállalt az emberi jogok tiszteletben tartására.

A román alkotmány 20. cikkének (2) bek. értelmében *„a Románia által az alapvető emberi jogokra vonatkozóan részes félként aláírt paktumok és szerződések és a belföldi törvények közötti eltérések fennállása esetén a nemzetközi szabályozásokat kell elsőbbségben részesíteni, kivéve azt az esetet, amelyben az alkotmány vagy a belső törvények kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaznak.”*<sup>314</sup>

<sup>313</sup> Az irányelv hivatalos fordítását ld. *Fundamentum 2000/4, Dokumentum és kommentár* rovat.

<sup>314</sup> A 2003-as alkotmánymódosítás annyit tett hozzá az eredeti 1991. évi szöveghez, hogy utal olyan feltételezett esetekre, hogy a belső törvények kedvezőbbek, mint a nemzetközi egyezmények rendelkezései, vagyis az állami jogrendje meghaladja a nemzetközi standardokat (melyek egyébként minimális jellegűek) és ez esetben természetesen a belső, kedvezőbb szabályozást kell alkalmazni. Ez azért jelentős alkotmányos kitétel, mert ezzel az állam elismeri, hogy az adott helyzetnek megfelelő legjobb, és az érintettek szempontjából leginkább kedvező szabályozást kell elfogadnia, következésképpen nem elégséges a nemzetközi normák mechanikus átvétele a belső jogrendbe, hanem adaptálni kell a belső viszonyokhoz és körülményekhez. [Varga - Veress i. m. 144.]

Megfigyelhető, hogy a román alaptörvény alkotmányossági szempontból eltérő jogi minősítést ad a nemzetközi jogszabályok különböző kategóriáinak. Azok az emberi jogokat biztosító nemzetközi jogi eredetű szerződések, egyezmények, amelyekhez Románia csatlakozott elsőbbséget élveznek a román jogrendben, ha kedvezőbb előírást tartalmaznak, mint a belső szabályozások. Következésképpen ezek alkotmányossága feltételezett, tehát nem lehetséges az alkotmányossági ellenőrzés, mert maga az alkotmány emeli őket alkotmányos rangra, és biztosítja érvényesülésüket a belső jogban.<sup>315</sup>

Az alkotmány több rendelkezése is tartalmaz az egyenjogúságra vonatkozó követelményeket. A legfontosabb szabályozás, amely az egyenlő bánásmód elvét tartalmazza, a 16. cikk (1) bek., mely szerint „*az állampolgárok kiváltságok és diszkrimináció nélkül egyenlők a törvény és a közigazgatások előtt*” Továbbá megemlíthetjük a 4. cikk (2) bek.: „*Románia az összes állampolgárának közös és oszthatatlan hazája, fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől, nyelvtől, vallástól, nemtől, véleménytől, politikai hovatartozástól, vagyontól vagy társadalmi származástól függetlenül*”; és a 41. cikk (4) bek. is jogegyenlőségi követelményt állít fel: „*az egyenlő munkáért a nők a férfiakéval egyenlő fizetésben részesítik*”.

A 16. cikk (1) bekezdését gyakran használják érvként mind az AB-hez címzett kérésekben, mind annak döntéseiben. Ebben a vonatkozásban Elena Simina Tănăsescu kimutatja, hogy az egyenlőség elvén alapuló döntések hozzávetőlegesen 41%-át az említett bekezdésre alapozzák, és az AB alkotmányellenességre vonatkozó megállapításainak több mint 60%-a szintén ugyanazt a forrást használja hivatkozási alapként.<sup>316</sup> Egy további fontos aspektus, hogy más alkotmányos szöveghelyekkel ellentétben a 16. cikk (1) bekezdését idézik mind önmagában, mind más cikkek megerősítésére, ilyenek a nép egységére és az állampolgárok egyenlőségére vonatkozó 4. cikk vagy az identitáshoz való joggal kapcsolatos 6. cikk.<sup>317</sup>

Az alkotmányban megállapított alapvető jogok és szabadságok vonatkozásában meg kell jegyeznünk, hogy ezek közül egyesek – pl. az élethez való jog, a kínzás tilalma, az ártatlanság vélelme – mindenkire érvényesek, és nem vonhatnak maguk után sajátos problémákat valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személyek esetében. Nyilvánvaló azonban, hogy a diszkrimináció alkotmányos tiltása leginkább releváns ezen a területen.

<sup>315</sup> Varga Attila: *A román Alkotmánybíróság*, Magyar Jog 2009/1. 45.

<sup>316</sup> S. E. Tănăsescu: *Principiul egalității în dreptul românesc*, Editura All Beck, București. 46–47.

<sup>317</sup> Ld. bőv. u. o.

## 2.2. Az antidiszkriminációs szabályozás fejlődése az ezredfordulót követően

A diszkrimináció elleni védelemre vonatkozó speciális jogi keret fejlődése az uniós csatlakozásra készülődve új lendületet kapott Romániában. Egészen 2000-ig a diszkrimináció tiltását különböző jogszabályok – szétszórtan, nem egységes szerkezetben – szabályozták, ideértve a román állam által ratifikált nemzetközi egyezményeket és szerződéseket, amelyek célja az emberi jogok, különösképpen az esélyegyenlőség tiszteletben tartása.<sup>318</sup>

A 2000–2006 közötti időszakban lezajló jogalkotói folyamat kiindulópontja volt a 2000. augusztus 31-én elfogadott 137-es sz. kormányrendelet, amely a diszkrimináció valamennyi formájának megelőzéséről és büntetéséről rendelkezik. Ezt később a 2002/48-as sz. törvény, a 2003/77-es sz. kormányrendelet, a 2004/27-es sz. törvény, a 2006/324-es sz. törvény módosította és kiegészítette.<sup>319</sup> Tehát egyfajta fokozatosság tapasztalható a diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályozás kialakításának a terén.

Annak ellenére, hogy az EK 2000/43-as irányelvének jogharmonizációja igen fontos haladást jelentett a diszkrimináció terén, a 2002/48-as sz. törvénnyel módosított 2000/137-es sz. rendelet felvetett néhány alapvető problémát is. Többek között megemlíthetjük hiányosságként az irányelvben megfogalmazott alapelvek részleges átvételét, azokat az alkalmazási nehézségeket, amelyekbe a bírói testületek ütköztek, valamint az Országos Diszkriminációellenes Tanács (ODT) késői, a törvény által megszabott 60 napos határidőnél jóval későbbi létrehozását.<sup>320</sup> (Az ODT felel a diszkrimináció megelőzéséről és büntetéséről rendelkező jogszabály előírásainak betartásáért. Feladata megelőzni, kivizsgálni, megállapítani és büntetni a diszkriminációt.<sup>321</sup>)

Következésképpen a fentiekben említett jogszabály bizonyos fontos aspektusokban nem igazodott teljes mértékben a Tanács EK/2000/43-as irányelvében megfogalmazott elvárásokhoz. Pl. a rendelet nem tartalmazta a közvetett diszkrimináció kifejezett tiltását, a zaklatás és üldözés meghatározását és büntetését úgy, ahogy azokat az irányelv megfogalmazta. Továbbá nem tartalmazta a bizonyítás köteletségének a megfordítását a polgári perekben akkor, amikor egy elsőfokú bíróság diszkrimináció esetét állapította meg.<sup>322</sup>

<sup>318</sup> Ld. bőv. Mandache, M. – Matache, M. – Mihalache, C. – Morteau, M.: *Protecția legală împotriva discriminării și politicile publice față de romi*, Editura ECA, București, 2007.

<sup>319</sup> A román fogforrási rendszer szabályai szerint a kormányrendelet „törvényt pótló”, illetve „törvényerejű” rendeletnek minősül.

<sup>320</sup> A *Romani CRISS 2003–2004-es éves jelentése* részletesen ismerteti a rendelet alkalmazási nehézségeit, valamint a jogszabályi keret fejlődésében tapasztalt egyéb akadályokat és előrelépéseket.

<sup>321</sup> Ld. bőv. III. rész, 3.4. fejelet.

<sup>322</sup> Az eredeti diszkriminációellenes jogszabály-csomag hiányosságaival kapcsolatos részletekért ld. a *Romani CRISS 2003–2004-es éves jelentése*, 27–29.

2003-ban, egy évvel a módosított 137-es rendelet előírásainak a gyakorlatba ültetésével megbízott ODT létrehozása után, a meglévő jogszabályi keret módosítását indítványozta több civil szervezet és az ODT is. E közhatóság felkérte a diszkrimináció elleni küzdelem terén aktív, nem kormányzati szervezeteket, hogy javasoljanak módosításokat. Azonban a szakértői testület által kidolgozott álláspontokat a kormány nem vette figyelembe a 2002/48-as sz. törvényt módosító 2003/77-es sz. kormányrendeletet elfogadásánál.<sup>323</sup>

A rendelet olyan módosításokat hozott, amelyek ugyan megpróbálják összehangolni a diszkrimináció-ellenesség terén hozott törvényes rendelkezéseket az EU irányelveiben felállított minimális standardokkal, de ezek a módosítások csak korlátozott előrelépést jelentettek. Így a rendelet tartalmazta a közvetett diszkrimináció meghatározását, a súlyosbító körülmények bevezetését a több kritériumon alapuló diszkrimináció esetében, az áldozattá válás fogalmának a bevezetését, a szaksegítség nyújtását a diszkrimináció áldozatainak, de nem jelentett előrelépést az ODT hatásköreinek bővítésében, eljárásának hatékonyabbá tételében, valamint a büntetések mértékének növelésében. Tehát a rendelet egy sor kérdést tisztázatlanul hagyott, amelyeket az EU irányelvei által felállított minimális standardoktól való eltérésként értelmeztek.<sup>324</sup>

Mivel a diszkrimináció-ellenes harc területén aktív, nem kormányzati szervezetek szakértői csoportja nem találta kielégítőnek a rendelet szövegét, 2003 októberében egy újabb dokumentumot nyújtott be a szenátusához, melynek eredményeként 2004. március 27-én elfogadták a 2004/27-es sz. törvényt a 2003/77-es sz. rendelet módosításáról.

Habár lényegesen javítottak az eredeti formán az egymást követő többszöri módosítások miatt a diszkrimináció-ellenes jogszabályok átláthatatlanná váltak, és még mindig nem feleltek meg mindenben a vonatkozó közösségi standardoknak. Ezért az ODT és a Romani CRISS szervezet egy újabb módosító javaslatot nyújtott be a diszkrimináció-ellenes törvény átfogalmazására.<sup>325</sup> A javaslatot előterjesztették az Igazságügyi Minisztériumhoz, az eredmény pedig az EJEE-t kiegészítő 12. jegyzőkönyvnek ratifikálására és a diszkrimináció-ellenes kormányrendelet módosítása lett. A 2006/324-es sz. módosító törvény megalkotása során már figyelembe vették a korábbi szakértői testület által benyújtott javaslatokat is.<sup>326</sup> Ez a törvény egyébként elrendelte az eredeti jogszabály újraközlését is, az arra vonatkozó módosítások nagy számára való tekintettel.

<sup>323</sup> I. m. 29–31.

<sup>324</sup> Ld. bőv. Radu Chirița – Anca Săndescu: *A nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó román jogszabályok elemzése*, In: Magyar Kisebbség 2008/3-4. 93.

<sup>325</sup> A dokumentum a szervezet honlapján olvasható: [www.cncd.org.ro](http://www.cncd.org.ro). (2011. 10. 12)

<sup>326</sup> A javaslatok hozzáférhetők a [www.just.ro](http://www.just.ro) honlapon (2011. 10. 12)

A legjelentősebb módosítás, hogy a jogszabály megőrizte a 2. cikk (1) bekezdésében megállapított 14 kritériumot, de egy „nyitott” kritériumlistát alkalmazott a „*valamint minden más kritérium*” megfogalmazással. Jelentős intézményes és procedurális jellegű módosítások történtek az ODT szervezeti felépítését és hatáskörét illetően, valamint növelték a büntetések mértékét is.<sup>327</sup>

A rendelet tartalmazza az ODT szervezeti és működési keretét is, felállítja a bizonyítás kötelessége megfordításának az elvét, és 400-tól 4000 lejig<sup>328</sup> terjedő büntetéseket állapít meg arra az esetre, ha a diszkrimináció természetes személyre, illetve 600-tól 8000 lejig<sup>329</sup> terjedő büntetést, ha a diszkrimináció egy csoportra vagy személyek közösségére irányul.

### 2.3. A diszkrimináció tilalmának hatályos törvényi szabályozása

A 2000/137-es módosított és kiegészített kormányrendelet 1. cikke felsorolja azokat a jogokat, amelyek tekintetében „*főként*” garantálja a polgárok közötti egyenlőséget. Ezek az egyenlő elbánáshoz való jog az igazságszolgáltatás területén, a személyi biztonsághoz való jog, politikai jogok, polgári jogok, gazdasági, szociális és kulturális jogok, valamint a közszolgáltatásra rendeltetett valamennyi helyhez és szolgáltatáshoz való hozzáférési jog. A cikk szövegében megfogalmazott jogok gyakorlása a hasonló helyzetben lévő személyekre, betartása pedig a természetes és jogi személyekre egyaránt vonatkozik.<sup>330</sup>

A kormányrendelet alapján az antidiszkriminációs politika kétféleképpen valósulhat meg:

- 1) ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és csoportok, nemzeti kisebbségi közösségek esélyegyenlősége nem érvényesül, az érdekében alkalmazott kvótarendszer segítségével (pozitív diszkrimináció);
- 2) a diszkriminatív magatartás szankcionálása révén.<sup>331</sup> A jogszabály kihágás jellegű tényállásokat fogalmaz meg, melyeknek megállapítása és szankcionálása az ODT feladata.

A kormányrendelet 2. cikkének (1) bek. a diszkrimináció fogalmát adja meg. Az ENSZ faji megkülönböztetés elleni egyezményének megfogalmazásához hasonlóan a kifejezés magában foglal „*faj, nemzetiség, etnikum, nyelv, vallás, társadalmi hovatartozás,*

<sup>327</sup> Ld. bőv. Chirița – Sândescu i. m. 94-95.

<sup>328</sup> Kb. 27000 – 270000 ft.

<sup>329</sup> Kb. 40000 – 540000 ft.

<sup>330</sup> Kiss Barnabás: *A jog egyenlősége - az egyenlőség joga, Az egyenjogúság problémája a magyar közjog fejlődésében*, Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, Szeged, 2006. 239.

<sup>331</sup> Andreescu, Gabriel: *Románia és a Római Egyezmény*, Fundamentum 2000/4. 19.



*meggyőződés, nem, szexuális beállítottság, életkor, fogyatékoság, nem fertőző krónikus betegség, HIV-fertőzés, hátrányos helyzetű kategóriába való tartozás alapján történő vagy bármely más olyan kritérium szerinti megkülönböztetés, kizárás, megszorítás vagy előnyben részesítés, amelynek célja vagy hatása az emberi jogok, az alapvető szabadságjogok vagy a törvény által szavatolt jogok egyenlő feltételek mellett történő elismerésének, használatának vagy gyakorlásának korlátozása, kiküszöbölése a politika, a gazdaság, a társadalmi és kulturális élet terén vagy a közélet bármely más területén”.*

Az idézett cikkből következik, hogy nem csupán a felsorolt 14 kritérium szerint, hanem más alapon is tilos a hátrányos megkülönböztetés, hiszen a példálózó felsorolás után ott van a „bármely más” kritériumra alapuló általános megjelölés is. Ezzel a törvényhozó védelmet biztosít a diszkrimináció ellen a társadalom jelentős számú csoportja számára, sőt biztosítja azt is, hogy más csoportok is a törvény védelmét élvezhessék, még ha a törvény ezt nem is tartalmazza explicit módon.

Természetesen vannak elfogadható, sőt a szó legszorosabb értelmében vett természetes különbségek, amelyek nyilvánvalóan nem hagyhatók figyelmen kívül a jogi szabályozás során. Valójában tehát nem a megkülönböztetést, hanem a hátrányos megkülönböztetést, másképpen diszkriminációt tiltja az idézett kormányrendelet. Nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek az adott minőség (például a női nemhez tartozás) szerinti eltérő bánásmód, ha azt a természetes sajátosságok és/vagy a történelmi hagyományok indokolják, így a hadkötelezettség esetében.

A 2. cikk (2) bekezdésében a közvetett diszkrimináció jogszabályi fogalmát találjuk meg. Eszerint kihágásként büntetendő bármely aktív vagy passzív magatartás, amely következményeivel indokolatlanul kedvez valamely személynek, csoportnak, illetve közösségnek, vagy azt hátrányba helyezi, illetve igazságtalan vagy lealacsonyító bánásmódnak veti alá más személyekkel, csoportokkal vagy közösségekkel szemben. A közvetett diszkrimináció szabályozása biztosítja a védelmet a diszkrimináció szubtilisabb, kevésbé észrevehető formái ellen.

Megfigyelhetjük, hogy a közvetett diszkrimináció esetében nincs szükség arra, hogy a diszkriminációt elkövető személy ezt szándékosan tegye. Elég, ha bizonyos gyakorlatoknak vagy kritériumoknak az a hatásuk, hogy hátrányos helyzetbe hoznak adott csoporthoz tartozó személyeket.

A diszkrimináció elrendelése a diszkrimináció egy formája, és egy személy arra való utasítását jelenti, hogy valakit a törvény által meghatározott kritériumok szerint diszkriminatív bánásmódban részesítsen. A rendelet nem tesz különbséget abban, hogy a diszkrimináció

elrendelését követte-e a diszkriminatív magatartás vagy sem. Ez mindkét esetben büntetendő.<sup>332</sup>

A jogszabály a hátrányos helyzetet is definiálja. Ez azt a személyi kört takarja, amely társadalmi származása vagy valamely fogyatékosága miatt egyenlőtlen helyzetben van az állampolgárok többségével szemben, vagy pedig valamely sajátos okból, mint pl. nem fertőző krónikus betegség, HIV-fertőzés, menekülti vagy menedékjogot kért státus miatt elutasító vagy kiközösítő magatartásba ütközik.

A rendeletet minden hivatalos vagy magán, természetes vagy jogi személy, továbbá minden olyan közintézmény esetében alkalmazni kell, amelyek a következő területeken járnak el:

- a) alkalmazási feltételek, munkaerő-toborzási és kiválasztási feltételek és kritériumok, előléptetési kritériumok, a hivatásválasztás minden formájához és szintjéhez való hozzáférés, szakképzés és továbbképző tanfolyamok;
- b) szociális védelem és szociális biztonság;
- c) közszolgáltatások és egyéb szolgáltatások, javakhoz és lehetőségekhez való hozzáférés;
- d) oktatási rendszer;
- e) a béke és közbiztonság megszilárdítása.

A jogszabály kihágás jellegű tényállásokat fogalmaz meg és rendel szankcionálni pénzbüntetéssel, amennyiben a cselekmény nem esik a büntetőjogi törvény hatálya alá. Ezen kihágások közül néhányat felsorolunk.

A rendelet 5. cikkének értelmében a gazdasági tevékenység terén az esélyegyenlőségre vonatkozóan a foglalkoztatás és szakma tekintetében a következők minősülnek kihágásnak: megkülönböztetés faj, nemzetiség, szociális helyzet, etnikai csoport, hátrányos helyzetű csoporthoz tartozás szerint, illetve valakinek a hite, neme vagy szexuális orientációja alapján a munkaviszonyban vagy a szociális védelmi rendszerben.

Ugyancsak kihágásnak minősül a 6. cikk alapján egy hite, neme vagy szexuális orientációja miatt hátrányos helyzetű réteg jogi, közigazgatási és egészségügyi közszolgáltatásokhoz, egyéb szolgáltatásokhoz, javakhoz és előnyökhöz való hozzáféréseinek megakadályozása.

A 11. cikk értelmében kihágásnak számít az egyéneknek vagy az egyének csoportjának megakadályozása az állami, illetve a magán oktatási rendszer bármely fajtájában, azok

---

<sup>332</sup> Chirița – Săndescu i. m. 95.

bármely fokára vagy szintjére való eljutásban; mindennemű fenyegetés, kényszerítés, erő alkalmazása, valamint a beolvasztás, gyarmatosítás vagy személyek kényszerköltöztetésének minden módja, amelynek célja egy régió vagy település etnikai, faji vagy társadalmi összetételének megváltoztatása. Sajnálatos dolog, hogy a Btk többszöri módosítása alkalmával sem minősítette bűncselekménynek egy vidék vagy település etnikai, faji vagy társadalmi összetételének az erőszakos megváltoztatását, így az továbbra is csak „kihágási” bírsággal sújtható.

Továbbá a 15. cikk szerint kihágásnak minősül bármely nacionalista-soviniszta jellegű nyilvános viselkedés, minden faji vagy nemzeti gyűlölködésre való felbujtás, továbbá minden olyan magatartás, amelynek célja egy másik személy méltóságának megsértése, illetve ellenséges, lealacsonyító, megalázó vagy sértő légkör kialakítása egy személy, személyek csoportja vagy egy közösség ellen, faji, nemzeti, etnikai, vallási, társadalmi, illetve hátrányos helyzetű csoporthoz tartozásuk miatt, valamint meggyőződés, nemi vagy szexuális irányultság alapján. Megjegyzendő, hogy e cikk alkalmazási területébe beletartozik a nyilvános diszkriminatív beszéd is.

A 19. cikk az ún. gyűlöletbeszédet és egyéb olyan magatartásokat tilt, amit az EU faji irányelve zaklatásnak hív.<sup>333</sup> Így a rendeletnek megfelelően kihágást képez bármely nyilvános nacionalista-sovén jellegű, faji vagy nemzeti gyűlöletre bujtó vagy olyan magatartás, amelynek célja valamely személy, valamely személycsoport vagy közösség méltóságának megsértése, vagy ellene megfélemlítő, ellenséges, lealacsonyító, megalázó vagy sértő légkör keltése valamely fajhoz, nemzetiséghez, etnikumhoz, vallásfelekezethez, társadalmi kategóriához vagy hátrányos kategóriához tartozásával illetve meggyőződéseivel, nemével vagy nemi orientáltságával kapcsolatban.

A rendelet a kihágási tényállások megfogalmazásánál többször is használja „amennyiben a cselekmény nem esik a büntetőjogi törvény hatálya alá” szófordulatot. A büntetőjog tehát fontos szerepet játszik a diszkrimináció megelőzésében és büntetésében, tekintetbe véve, hogy szabályozza a társadalmilag fokozottan veszélyes diszkriminatív cselekedeteket, valamint a legsúlyosabb hatású büntetéseket szabja meg, ideértve a szabadságtól való megfosztást is.

Nemzetközi téren különböző mechanizmusok léteznek a rasszista megnyilvánulások megelőzésére és büntetésére, ezek közé tartozik egyes magatartások bűncselekményként való minősítése és a büntetőjogi felelősség súlyosbítása olyan bűncselekmény elkövetése esetében,

---

<sup>333</sup> Kiss Barnabás i. m. 241.

amelynek rasszista indítéka volt. Ami a román törvényhozást illeti, elmondható, hogy mindkét büntetőrendszert alkalmazzák, tekintetbe véve, hogy egyrészt bűncselekménynek minősül egy sor meghatározott rasszista magatartás, másrészt bevezették a diszkriminatív indítékot, mint súlyosbító körülményt.<sup>334</sup>

A büntetőjog terén az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos releváns jogszabályok a Btk (75. cikk c1 pont, 166. cikk, 247. cikk, 317. cikk, 318. cikk és 357. cikk) és a kormány 2002/31-es sz. sürgősségi rendelete a fasiszta, rasszista vagy idegengyűlölő szervezetek és szimbólumok, és a béke és emberiség elleni bűncselekményt elkövetett személyek kultuszának a támogatása betiltásáról, az utólagos módosításokkal és kiegészítésekkel együtt.

Pozitívumként említhető meg, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának az elősegítése érdekében a jogszabály előírja, hogy a bíróság elé terjesztett kérések mentesek az igazságügyi illeték kifizetésétől.

Jelentős előrelépésként értékelhető, hogy Románia a 2006/103-as sz. törvénnyel<sup>335</sup> ratifikálta az EJEE 12. kiegészítő jegyzőkönyvét, mely 2006. november 1-jén lépett hatályba. A jegyzőkönyvet mind ez ideig meglehetősen kevés állam ratifikált - Magyarország is ezen *vonakodó* országok csoportjába tartozik. Föltevődik a kérdés, hogy Románia milyen okból ratifikálta ezt a nyilvánvalóan nagyon fontos, de nem csatlakozási feltételként megfogalmazott 12. jegyzőkönyvet. Véleményünk szerint, mivel az ország uniós csatlakozásának időpontja (2007. január 1.) szinte az utolsó pillanatig kérdéses volt,<sup>336</sup> a jegyzőkönyv ratifikálásával Románia az országimázsán akart javítani, ezzel is megmutatva az uniós tagállamoknak, hogy nem csak a kötelező jogharmonizációs elvárásoknak kész eleget tenni.

A kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke alapján *„a törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”*

A 12. jegyzőkönyv a hátrányos megkülönböztetés tilalmát immáron önállóan felhívható joggá teszi, és szélesebb körben vonja meg a hátrányos megkülönböztetés fogalmát a 14. cikkhez képest, hiszen nem csupán az EJEE-ben biztosított jogok vonatkozásában írja ezt elő, hanem általános érvennyel, bármely belső jogbéli törvény alkalmazása esetére. Tekintettel arra, hogy a jegyzőkönyv csupán a közelmúltba lépett hatályba a SB előtti gyakorlata

<sup>334</sup> Chirița – Săndescu i. m. 85.

<sup>335</sup> Mon. Of. nr. 375 din 2 mai 2006.

<sup>336</sup> Az uniós intézmények képviselői folyamatosan hangoztatták, hogy amennyiben az ország nem tudja teljesíteni a csatlakozás pillanatáig valamennyi vállalt kötelezettségét, a belépés időpontja 2008. január 1-re módosítható.

lényegében elhanyagolható az elmúlt években. Eddig egy ítélet született ezen rendelkezés alapján, amely a választójogot érintette.<sup>337</sup>

## 2.4. A diszkrimináció tilalmának értelmezése az Országos Diszkriminációellenes Tanács gyakorlatában

Példaképpen megemlítünk két 2011-es ODT határozatot, melyek tükrözik a diszkrimináció tilalmának és a kisebbségi jogok érvénysülésének valós helyzetét Romániában, valamint az ODT fontosságát is.

### (i) Az ODT 2011/400-as számú határozata

A határozatban ismertetett tényállás szerint a *Ștefan cel Mare* c. hetilap 2011. május 1-jei 397. számának „*Az erdélyi magyarok nem idegenek, de elvesztették országukat*” c. cikkében megsértette Tőkés László romániai magyar EP képviselő alapvető jogait. Az idézett cikk a következőket tartalmazta: „Nem szégyelli magát ez a szerencsétlen „bozgor”.<sup>338</sup> Hogy képes meggyalázni azt az országot, ahol született, ahol örvendhetett mindazoknak a jogoknak, amelyek minden román állampolgárt megilletnek? (...) Ha valami nem tetszik, miért nem mész Magyarországra? Hát nem lesz már valaki ebben az országban, aki golyót ereszt ennek a hazaárulónak a fejébe?”<sup>339</sup>

Tőkés panaszában kérte, hogy az ODT állapítsa meg a 2000/137-es módosított és kiegészített kormányrendelet rendelkezéseinek a megsértését.

Az ODT Igazgatótanácsa, az eset tény- és jogkérdéseinek megértéséhez, az alábbi cikkek értelmezését tartotta szükségesnek:

- az EJEE 10. cikkének (2) bekezdését (a véleménynyilvánítás szabadsága), valamint a 14. cikkét (a megkülönböztetés tilalma);
- a diszkrimináció megelőzéséről és büntetéséről szóló 2000/137-es módosított és

<sup>337</sup> Bosznia-Hercegovina alkotmányát nemzetközi szerződés (daytoni megállapodás) hozta létre, amely bonyolult egyensúlyi helyzetet teremtett a három államalkotó nemzet (bosnyák, horvát, szerb) részvételével a parlament felső házában és a kollektív elnökségben, s ezzel kizárta a kérelmezőket - akik romának, illetve zsidónak vallják magukat - a passzív választójogból. A SB álláspontja szerint a nemzetközi szerződéssel hozott alkotmány módosítása már a bosznia-hercegovinai hatóságok hatáskörébe tartozik. A felsőházi választásokat illetően a bíróság megállapította, hogy aránytalan korlátozást jelent a kérelmezők, mint kisebbséghez tartozó személyek kizárása a passzív választójogból, mert az államalkotó nemzetek közötti hatalmi egyensúly más, olyan módszerekkel is megteremthető, amelyek nem jelentik „mások” teljes kizárását a hatalomból. Következésképpen a vitatott rendelkezések a diszkrimináció tilalmába ütköznek, így megvalósítják a 12. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének a megsértését. [*Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, judgment of 22 December 2009. 27996/06 and 34836/06]

<sup>338</sup> Romániában a magyarokra vonatkozó durva szitokszónak számít, jelentése „hazátlan”.

<sup>339</sup> Hotărârea nr. 400 din 11. 10. 2011., Dosar nr. 180/2011., Petiția nr. 3172/20. 05. 2011.

kiegészített kormányrendelet 2. cikkének (5) bekezdését.

Az Igazgatótanácsa a szólásszabadság és a méltósághoz való jog viszonyát vizsgálva kihangsúlyozta, hogy az EJEE 10. cikkének (2) bek. szerint a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása „a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban (...)”

A „törvényben meghatározott feltételek” vonatkozásában a testület kifejtette, hogy a tényállás megfelel a 2000/137-es kormányrendelet 2. cikk (5) bekezdésében felállított kritériumnak, mely szerint „zaklatásnak minősül és pénzbírsággal sújtandó minden olyan kritériumon alapuló viselkedés, amely faji, nemzetiségi, etnikai, vallási, társadalmi osztályon, meggyőződésen, nem vagy nemi irányultságon, hátrányos helyzetű csoporthoz való tartozáson, életkoron, fogyatékoságon, menedékkérő vagy menekültstátuszon, illetve bármely más feltételen alapul, valamint létrehoz egy megfélemlítő, ellenséges, megalázó, vagy védekező keretet”. Azonban a testület azt is kihangsúlyozta, hogy a 2 cikk (8) bek. alapján „e rendelet nem értelmezhető úgy, hogy korlátozza a szólásszabadságot, a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot, valamint a tájékozódási jogot”.

A fenti levezetés alapján az ODT Igazgatótanácsa nem kívánta korlátozni a szólásszabadságot, a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot, valamint a tájékozódási jogot, de kinyilvánította, hogy különösen egy újságíró esetében kötelező elvárás, hogy nyelvezete ne legyen olyan természetű, amely nacionalista-soviniszta propagandát terjeszt, faji vagy nemzeti gyűlölködésre ösztönöz, illetve emberi méltóságot sért.

Az ODT véleménye szerint okozati összefüggés van az állított tényállás és a rendelet 2. cikkének (1) bek., illetve az ezzel együtt értelmezendő 15. cikk között.<sup>340</sup>

Következésképpen az Igazgatótanács határozathozatal előtt megszavazta, hogy a beadványban szereplő tényállás megvalósítja a kormányrendelet 2. cikkének (1) bekezdésében foglalt diszkriminációs elemeket, ezért F. N.-t, a Stefan cel Mare c. hetilap főszerkesztőjét 600 lej<sup>341</sup> pénzbírsággal sújtotta.

Saját véleményünk szerint a bírság összege nem arányos a diszkrimináció súlyosságával, mert a minimálisan kiszabható összeg felé tendál, annál is inkább, mivel az újságcikk nemcsak Tökés Lászlót, mint magánembert diszkriminálja, hanem az egész romániai magyarságot. Álláspontunkat azzal indokoljuk, hogy Tökés, mint az EP alelnöke, az egész romániai magyarság prominens képviselője. Éppen ezért a maximális összeg, azaz 4000

<sup>340</sup> A 2000/137-es kormányrendelet idézett cikkeinek rendelkezéseit ld. az előző 2.3. fejt.

<sup>341</sup> Átszámolva kb. 40.000 forint.

lej körüli bírságot kellett volna kiszabni.<sup>342</sup> A kiszabott pénzbírság az állami költségvetésbe kerül, személyes kártérítésért külön per indítható.<sup>343</sup>

(ii) Az ODT 2011/439-as számú határozata

A határozatban ismertetett tényállás szerint a Nagybányai Polgármesteri Hivatal elválasztó falat emeltetett a nagyrészt romalakta szociális tömbházak és a *Horea* utca közé. A fal magassága kb. 2 m, hossza pedig 100 m.<sup>344</sup> A fal felhúzása után az ODT hivatalból eljárást indított a polgármester ellen, illetve petíciót nyújtott be a Romák Keresztén Központja nevezetű jogvédő szervezet, valamint a Regionális Fejlesztési és Turisztikai Minisztérium is.

A város polgármestere, Cătalin Cherecheș állítása szerint a fal célja nem az, hogy gettót alakítson ki a háztömbökből, hanem hogy megvédje a gyerekeket a nagy forgalomtól. A polgármester hivatkozott arra, hogy évente több baleset is történik az adott útszakaszon.

Az ODT adatokat kért a Máramaros Megyei Rendőr-felügyelőségtől a *Horea* utcai balesetek gyakoriságával és súlyosságával kapcsolatban.<sup>345</sup> A rendőrség nyilatkozatában kifejtette, hogy 2011-ben öt baleset történt a gyalogosok szabályszerűtlen úttesten történő áthaladása miatt. A baleseteknek három súlyos sérültje is volt. A rendőrség kihangsúlyozta, hogy Nagybányán nem a *Horea* utcán, hanem a Bukaresti sugárúton történt a legtöbb ilyen típusú baleset.<sup>346</sup>

Az ODT Igazgatótanácsa határozatában kifejtette, hogy a tényállás a következő hazai jogszabályok és nemzetközi egyezmények rendelkezéseit sérti:

- A diszkrimináció megelőzéséről és büntetéséről szóló 2000/137-es módosított és kiegészített kormányrendelet 2. cikkének (5) bekezdését - ld. az előző jogesetnél.
- A kormányrendelet 15. cikkét - ld. az előző jogesetnél.
- Az EJEE 12. kiegészítő jegyzőkönyvének 1 cikkét, amelyben „a törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás,

<sup>342</sup> Természetes személyek esetében 400-4000 lejig, csoport vagy közösség esetében 600-8000 lejig terjedhet a pénzbírság összege.

<sup>343</sup> Tökés László az ODT-hez benyújtott panaszja mellett becsületsértés és gyilkosságra való felbujtás vétsége miatt feljelentést tett a bukaresti törvényszék mellett működő ügyészségnél is. [[http://tokeslaszlo.eu/cikk/vizsgalat\\_indult\\_a\\_tokes\\_laszlo\\_meggyilkolasara\\_uszito\\_ujsagcikk\\_ugyeben](http://tokeslaszlo.eu/cikk/vizsgalat_indult_a_tokes_laszlo_meggyilkolasara_uszito_ujsagcikk_ugyeben)] (elérés: 2012. 01. 02.)

<sup>344</sup> Ld. Melléklet 7: *A nagybányai betonfal a romalakta tömbházak és a Horea utca között*

<sup>345</sup> Hotărârea nr. 439 din 15. 11. 2011., Dosar nr. A4/2011., Petiția nr. 4161/12. 07. 2011.

<sup>346</sup> Adresa nr. 152241/06. 10. 2011.

vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

- A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény<sup>347</sup> 1 cikkét: „a 'faji megkülönböztetés' kifejezés minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása.”
- A fenti egyezmény 2. cikkének 1 bekezdését, mely alapján „a részes államok elítélik a faji megkülönböztetést és vállalják, hogy a faji megkülönböztetés minden formája kiküszöbölésének és az összes fajok közötti megértés előmozdításának politikáját minden alkalmas eszközzel haladéktalanul folytatják és ebből a célból: a) Minden részes állam vállalja, hogy személyek csoportjai vagy intézmények ellen irányuló faji megkülönböztetés céljából semmilyen cselekményt vagy gyakorlatot nem kezdeményez és biztosítja, hogy valamennyi országos és helyi hatósága és közintézménye ezzel a kötelezettséggel összhangban jár el (...)”
- A 3. cikket, mely szerint „a részes államok különösen elítélik a faji elkülönítést és az apartheidet és vállalják, hogy a joghatóságuk alá tartozó területeken minden ilyen természetű gyakorlatot megakadályoznak, eltiltanak és megszüntetnek.”

A testület hivatkozott a SB joggyakorlatára, melynek értelmében az etnikai diszkrimináció annyira súlyos, hogy bizonyos esetekben megvalósítja az EJEE-nek 3. cikkében<sup>348</sup> tiltott „megalázó bánásmódot” A strasbourgi szerv 1973-ban a *Kelet-afrikai ázsiaiak v. Egyesült Királyság ügyben*<sup>349</sup> mondta ki először, hogy a diszkrimináció tilalmáról szóló 14. cikk összefüggésbe hozható a kínzás tilalmáról szóló 3. cikkel, vagyis az etnikai alapon történő diszkrimináció, bizonyos körülmények között, önmagában megvalósítja az embertelen, megalázó bánásmódot. Továbbá kihangsúlyozta, hogy különösen egy embercsoport faji alapon történő nyilvános megkülönböztetése az emberi méltóság sérelmének egy formáját jeleníti meg.<sup>350</sup>

<sup>347</sup> Románia a 1970/345-ös sz. rendelettel ratifikálta a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezményt.

<sup>348</sup> „Senkit sem lehet kínzásnak, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni”.

<sup>349</sup> *Asiaticilor Est Africani v. Marea Britanie*, nr. 4403/70, 14.12.1973.

<sup>350</sup> Ld. még: *Cipru c. Turcia*, 10 mai 2001, 25781/94; *Moldovan și alții c. România* nr. 2, 12 iulie 2005.



Az objektív mentesítésre vonatkozóan az ODT hivatkozott a SB azon döntéseire, melyek szerint elfogadható az az állami intézkedés, amely eredményét tekintve ugyan szegregációt valósít meg, de legitim célja, valamint objektív és ésszerű magyarázata van, illetve megfelel az arányosság elvének.<sup>351</sup>

A testület ezt követően kihangsúlyozta, hogy 2011-ben nem a *Horea* utcán történt a legtöbb gyalogost érintő baleset, hanem a Bukaresti sugárúton, ahol nem építettek betonfalat. A testület véleménye szerint a polgármester hivatkozásában szereplő cél legitim (a balesetek megelőzése), azonban nem felel meg az objektivitás követelményének: a kitűzött célt más, adekvátabb módon is elérhető, pl. a gépkocsik sebességének a csökkentésével.

Az ODT Igazgatótanácsa határozatában megállapította, hogy a nagybányai polgármesteri hivatal jogellenesen emelt falat a romák és nem romák által lakott tömbházak közé, és a cselekedetet egyrészt a 2000/137-es kormányrendelet 2. cikkének (5) bekezdése alapján zaklatásnak, másrészt a 15. cikk alapján emberi méltóságot sértőnek minősítette. A testület a Nagybányai Önkormányzatot képviselő polgármestert zaklatásért 2000 lej, míg az emberi méltóságot sértő cselekedetért 4000 lej pénzbírsággal sújtotta.<sup>352</sup> Továbbá ajánlotta a jogellenesen felépített betonfal lebontását, valamint a romák lakhatási feltételeinek a javítását a *Horea* utcában.

Asztalos Csaba a határozathoz csatolt különvéleményében cáfolta a polgármester által felhozott cél legitimitását. Az ODT elnöke hivatkozott Cătalin Cherecheș különböző újságoknak adott nyilatkozataira, melyekben a polgármester kifejtette, hogy a fal építésére azért volt szükség, mert a panelben élő romák rendszerint zaklatják a környékbelieket, a legalapvetőbb higiéniai szabályokat sem tartják be, és sok a bűncselekmény a környéken. Cherecheș egy másik nyilatkozata szerint „nem érdekli”, hogyan dönt a hatóság, mert ő a helyi polgárokat képviseli, és csakis nekik tartozik elszámolással.

Asztalos a határozathozatal utáni nyilatkozatában felelőtlennek minősítette a polgármestert, amiért a helyi lakosság akaratára hivatkozik, s kifejtette, hogy egy ilyen fal nem megoldás sem a helyi romák, sem a többségi lakosság számára, hisz a romák a fal felépítése után is ugyanolyan nehéz szociális helyzetben élnek, mint azelőtt. Az elnök véleménye szerint kétségtelen, hogy Románia lakossága helyi szinten is komoly romaellenes érzelmeket táplál, de alkotmányossági és emberi jogi kérdésekben egy polgármesternek sokszor a helyi közösséggel is szembe kell mennie.<sup>353</sup>

<sup>351</sup> D.H. and Others v. the Czech Republic, 57325/00, (2008); Sampanis and Others v. Greece, 32526/05, (2008).

<sup>352</sup> Összesen átszámolva kb. 400.000 forint.

<sup>353</sup> <http://www.ziare.com/articole/catalin+chereches+baia+mare> (elérés: 2012. 01. 10)

Véleményünk szerint a törvényt mindenkinek be kell tartania, függetlenül attól, hogy egyetért-e a jogszabállyal vagy sem. A polgármester magatartása az etnikai alapú szegregáció mellett arra ösztönzi a nagybányai polgárokat, hogy próbálják kikerülni a törvényt, aminek rendkívül negatív üzenete van.

### Következtetések

Összegzésképpen elmondhatjuk, hogy Romániában nem létezik egy etnikai szempontok alapján intézményesített megkülönböztetés, ami sajnálatos módon nem jelenti azt, hogy a gyakorlatban nem fordul elő hátrányos megkülönböztetés. Ha a közigazgatás intézményei között nincs együttműködés, vagy hiányzik a szankcionálás a kitűzött célok el nem érése esetében, minden esély megvan arra, hogy a diszkrimináció kiküszöbölésének és megelőzésének szabályozása „*concept paper*” állapotban maradjon.

A diszkrimináció valamennyi formájának a megelőzésére és büntetésére vonatkozó kormányrendelet elfogadása és a Btk módosítása harmonizálta a diszkrimináció elleni harci jogi szabályozását az uniós joggal. Annak ellenére, hogy úgy tűnik az említett törvényes rendelkezések jó része a diszkrimináció tilalmának meglehetősen idillikus rendszerét körvonalazza, a valóság nem támasztja alá ezt az elképzelést.

Gondot jelenthet a magyar és még inkább a roma kisebbséggel kapcsolatos bánásmód, amely gyakorta többé vagy kevésbé burkoltan hátrányos megkülönböztetéssel jár. A szabályozást végrehajtó intézkedések sok esetben elégtelenek: a szűkös anyagi forrásoknak nagyon megnehezítik a különböző jogszabályok által kitűzött célok megvalósítását, illetve a társadalmi előítéletek továbbra is kihívást jelentenek a jogalkalmazásban.

Problémát jelent, hogy a romániai magyarság az említett jogérvényesítő lehetőségekkel ritkán él. Pl. az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy az ODT alig ismert a magyar közösség előtt,<sup>354</sup> pedig e szervezet segítségével fel lehet lépni a diszkrimináció ellen, ráadásul megítélésünk szerint a bírósági eljárásnál egyszerűbben és gyorsabban lehet hatást elérni.

<sup>354</sup> Kapitány Balázs: *Hogyan használj ... A Diszkriminációellenes Tanács*, 3. [[http://www.nyelvjogok.ro/korabbi\\_hirek2010.html](http://www.nyelvjogok.ro/korabbi_hirek2010.html)] (elérés: 2011. 12.11.)

### 3. AZ EMBERI JOGOK VÉDELMÉNEK ÉS A DISZKRIMINÁCIÓ KIKÜSZÖBÖLÉSÉNEK KIEGÉSZÍTŐ RENDSZERE ROMÁNIÁBAN

A kommunizmus közép- és kelet európai bukása után, több esetben is magyar és roma kisebbségek ellen irányuló erőszakos cselekmények valósultak meg Romániában, amelyek rávilágítottak arra, hogy milyen veszélyes, a demokratikus jogállamiság által képviselt értékrend, az emberi és kisebbségi jogok mellőzése.

Az emberi jogok védelmi rendszerének, a diszkrimináció megelőzését illető eljárások hatékonyságának elsődleges feltétele egy jól megszilárdult intézményi keret, valamint a civil szervezetek látványos támogatása. Nyilvánvalóvá vált, hogy a diszkriminációs cselekmények büntetésével egyenértékűen fontos azok megelőzése is.

Ebben a belső kontextusban, valamint az ET és az EU által támasztott elvárásoknak megfelelően Románia újszerű megoldások felé tett lépéseket: kialakította az emberi jogok védelmének és a diszkrimináció kiküszöbölésének kiegészítő rendszerét. E rendszer 4 egymásba illeszkedő és kiegészítő pilléren, azaz 4 intézményformán nyugszik, amelyek együttesen a nemzeti kisebbségekhez tartozó jogok védelmi kiegészítő rendszerét alkotják. Kiegészítőnek tekinthető, mivel az intézmények hatásköre kiegészítő.

A 4 pillér, amelyre a kiegészítő rendszer hagyatkozik a következő:

- (i) az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala (EKH),
- (ii) a Nemzeti Kisebbségek Tanácsa (NKT),
- (iii) a Nép Ügyvédje (ombudsman),
- (iv) az Országos Diszkriminációellenes Tanács (ODT).

A továbbiakban a nemzeti kisebbségekhez tartozó emberi jogok és szabadságok védelmi kiegészítő rendszerét alkotó intézmények részletes bemutatásra kerül sor.

#### 3.1. Az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala

A román kormány 1997-ben, a nemzeti kisebbségekkel történő szorosabb kommunikáció és konzultáció elősegítése érdekében, egy belső rendszert fejlesztett ki, a *Nemzeti Kisebbségek Védelmi Hivatalát*, melyet egy kormány által megbízott személy vezetett. Ezen szervezet fontosabb feladatai a kisebbségeket illető kormánypolitika kidolgozása, a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló jogszabályok előterjesztéseinek összeállítása, nemzetek közötti (interetnikus) programok szervezése és/vagy támogatása. A 2000 novemberi választásokat követően e kormányzati osztály az *Etnikumközi Kapcsolatok*

*Hivatala*<sup>355</sup> nevet kapta, és tevékenységét az akkori Tájékoztatási Minisztérium keretében folytatta. A 2003/749-es kormányhatározat<sup>356</sup> értelmében átszervezték az EKH-t, így a nagyobb hatékonyság biztosítása érdekében a miniszterelnök közvetlen alárendeltségébe került.<sup>357</sup> A kisebbségi törvénytervezet<sup>358</sup> az EKH-nak hatáskörébe utalja - többek között - a „közhasznúsági” feltételek teljesítésének megállapítását is.<sup>359</sup>

A romák kérdését a jogi személyiséggel rendelkező *Roma Nemzeti Ügynökség* kezeli, mely, a 2004/1703-es sürgősségi kormányhatározat értelmében az *Etnikumközi Kapcsolatok Hivatalán* belül tevékenykedik.<sup>360</sup> E tekintetben igen fontos lépésnek bizonyult a Tájékoztatási Minisztérium által kidolgozott, a romák helyzetének javítására irányuló stratégia elfogadása. A stratégia kidolgozása során egyeztetések folytak más minisztériumokkal, valamint a Romák Egyesületének Munkacsoportjával is. A stratégia jóváhagyása és annak kormányhatározatban (2001/430)<sup>361</sup> történő érvényesítése a romák helyzetének javítására felszólító, jól koordinált intézkedések megtételére irányul, mely a hivatal tevékenységében rövid- és középtávon elsőbbséget élvez, valamint egyike azon politikai feltételeknek, melyeket az Unió fogalmazott meg Romániával szemben. A stratégiát az alábbi felelősségi központok szerint alkalmazzák: közösségi fejlődés és igazgatás, lakások, társadalmi ellátás, egészségügy, gazdaság, igazságügy és közrendészet, gyermekvédelem, tanügy, kultúra és állampolgári kommunikáció.

A stratégia gyakorlatba ültetéséért egy minisztériumi képviselőkből, kormányzati kirendeltségekből, valamint romák szervezetéből álló vegyes bizottság felel. Minden érintett minisztériumban és megyében a stratégiát alkalmazó bizottságok vagy hivatalok jöttek létre. Fontos szempont, hogy az Oktatási, Kutatási-, Ifjúsági és Sport Minisztérium valamint a Kulturális és Nemzeti Örökség Minisztérium keretében a nemzeti kisebbségeket érintő problémákkal foglalkozó főigazgatóságok tevékenykednek.

<sup>355</sup> *Departamentul pentru Relații Interetnice* - egyes fordításokban az *Interetnikus Kapcsolatok Hivatalaként* szerepel.

<sup>356</sup> Mon. Of. nr. 488/7 iulie 2003.

<sup>357</sup> Cristian Jura (coord.): *Sistemul complementar de protecție a drepturilor omului și de combatere a discriminării din România*, Editura Universității „Transilvania”, 2004. 13.

<sup>358</sup> A kisebbségi törvénytervezet 49. cikkének (2) bek.

<sup>359</sup> A 2000/26-os kormányrendelet 2005/246-os törvénnyel történő módosítása után a 38. cikk (1) bek. alapján a kormánya közhasznúként ismerhet el egy egyesületet vagy alapítványt, hogyha együttesen teljesülnek az alábbi feltételek: a). tevékenysége általános vagy közösségi érdeket szolgál; b). legalább három éve működik; c). benyújt egy tevékenységi beszámolót, amelyből kitűnik egy jelentős korábbi tevékenység folytatása, egyes, céljainak megfelelő programok és projektek lebonyolítása révén, mellékelve az évi pénzügyi és bevételi illetve kiadási költségvetési helyzetet a kérés benyújtásától számított három évre visszamenőleg; d). a három előző év mindegyikére az alaptőke értéke egyenlő legalább az induló alaptőke értékével.

<sup>360</sup> Mon. Of. nr. 969 din 21 octombrie 2004, aprobată cu modificări prin Legea nr. 7/2005 publicată în Mon. Of. nr. 183 din 3 martie 2005.

<sup>361</sup> Mon. Of. Partea I, până la 28 aprilie 2006.

Az EKH, mint kormányzati szerv rendeltetése tehát a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azonosságának megőrzésére, fejlesztésére és kifejezésére irányuló stratégiák kidolgozása, valamint azoknak a kormány jóváhagyása céljából történő alávétése. Hasonlóképpen a hivatal biztosítja a kitűzött célok elérésére szánt költségvetések kezelését.

Az állami költségvetésből az EKH pénzügyi alapokban részesül a következő leosztásban: a nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok szervezeteinek tevékenységét támogató összegek, valamint e szervezetek keretében projektek és programok alapján kivitelezett vagy hivatal által kezdeményezett interetnikus tevékenységek finanszírozására irányuló összegek. Több éven keresztül az EKH támogatta a rasszizmus, zsidóellenesség, idegengyűlölet, valamint intolerancia leküzdésének európai kampányon belüli mozgalmait.<sup>362</sup>

A legfontosabb hiányosságok, amelyekkel Románia a kisebbségi jogok szabályozása során szembesül, a létező állami támogatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatosak, amelyek nem terjednek ki minden szervezetre és érintett közösségre. Ily módon egy sor kiegészítő intézkedésre van szükség a diszkrimináció-ellenes jogszabályok hatékonyabb alkalmazása, a tolerancia növelése és a nyilvánosság tudatosítása érdekében, főleg a romák egyenlősége tekintetében (a munkához való jog, a lakhatási, egészségügyi és oktatási helyzet területein meglévő nehézségek).<sup>363</sup>

Jelentős kritikaként fogalmazható meg, hogy még nem került sor egy olyan kisebbségek jogainak védelmére kidolgozott nemzeti stratégia elfogadása, amelynek a célkitűzései reálisak, objektív módon vannak meghatározva, és büntetéseket írnak elő a célkitűzéseknek a kitűzött határidőre történő teljesítésének elmaradására.

A romániai nemzeti kisebbségek körében heves vitákat váltott ki az EKH döntési hatásköreinek bővítése,<sup>364</sup> hisz az EKH nem független, hanem a miniszterelnöknek alárendelt politikai szerv, melyet jelenleg az RMDSZ által nevesített személy vezet, tehát a központi igazgatás végrehajtó szerve. Végül a többi romániai nemzeti kisebbségek frakciójának 2011-es módosító javaslata nyomán, megegyezés született arról, hogy a kisebbségi törvénytervezet elfogadásával az EKH autonóm intézménnyé alakul át.

<sup>362</sup> A *Sajtóhírek* c. hírportál tudósítása alapján Románia 2012-re emelte a kisebbségek támogatására szánt alap költségvetését 5%-kal, valamint a 2011-es összegnél 26 %-kal nagyobb pályázati alapot, 3,8 millió lejt irányoz elő a hivatal számára. A *Communitas* Alapítvány pályáztatja meg a pénzeket „Ilyen válságos időkben még ez az enyhe növekedés is örömdetes” – jelentette ki Markó Attila, az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatalának vezetője. [<http://sajtohitek.hu/kozelet-politika-hirek/11177-Romania-A-kisebbsenek-tobb-penzt-kaphatnak> (elérés: 2012. 01. 02.)]

<sup>363</sup> Radu Chirița – Anca Săndescu: *A nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó román jogszabályok elemzése*, In: Magyar Kisebbség 2008/3-4. 63-64.

<sup>364</sup> Különösen a „közhatalnoki” feltételek teljesítésének megállapítására vonatkozó hatáskör váltott ki komoly vitát.

Következésképpen a törvénytervezet elfogadásával megalakítják - a jelenleg működő EKH átszervezésével - az Etnikumközi Kapcsolatok Hatóságát, mint független autonóm intézményt, melynek célja a romániai nemzeti kisebbségek védelme. A hatóság vezetőjét nem a kormány, hanem a kisebbségek fogják jelölni.

Az Etnikumközi Kapcsolatok Hatóságának törvénykezdeményezési joga is lesz, valamint a törvénytervezet az NKT-val való kapcsolattartást is előírja a hatóságnak, s egyfajta koordinációs szereppel is megbízza az NKT működését illetően. Ezek komoly előrelépést jelentenének a kisebbségek védelmének a területén, amennyiben a 2005-ös hányatott sorsú kisebbségi törvénytervezetet végre elfogadná a bukaresti törvényhozás.<sup>365</sup>

### 3.2. A Nemzeti Kisebbségek Tanácsa

A 2. pillért a *Nemzeti Kisebbségek Tanácsa* (NKT) képviseli. Az NKT egy kormányzati tanácsadó szervezet, amelyet az 1993/137-es kormányrendelet hoztak létre - eredetileg Nemzeti Kisebbségekhez szóló Tanácsnak neveztek. Ezt a fórumot a 2001/1175-ös kormányrendelettel módosított 2001/589-es kormányrendelet átszervezte, úgy hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok szervezetei - érdekeik képviselőire - három-három személyt küldhetnek a parlamentbe. Az NKT a szakbizottságokban és a plénumon fejti ki tevékenységét.

Az EKH, valamint a parlamenti kisebbségek által kifejtett tevékenységnek köszönhetően a NKT szervezeteinek támogatására irányuló alapok a gazdasági megszorítások ellenére sem csökkentek.<sup>366</sup>

Romániában több nemzeti kisebbségi párt és szervezet működik, melyek az NKT-nak a tagjai. Ezek a következők: a Romániai Magyar Demokrata Szövetség, a Német Demokrata Fórum, a Cigányok Szociáldemokrata Pártja, a Romániai Szerbek Szövetsége, a Romániai Örmények Szövetsége, a Romániai Muzulmán Török-Tatárok Demokrata Szövetsége, a Romániai Török Demokrata Szövetség, a Romániai Ukránok Szövetsége, a Romániai Ruszinok Kulturális Szövetsége, a Romániai Lengyelek Szövetsége, a Romániai Szlovákok és Csehek Demokrata Szövetség, a Romániai Bánáti Bolgárok Szövetség, a Romániai Lipoveni Orosz Közösség, a Romániai Héber Közösségek Szövetsége, a Romániai Horvátok

<sup>365</sup> Ld. még III. rész 4.2.2. alfejeje.

<sup>366</sup> Ld. bőv. H.G. nr. 141/2004 pentru aprobarea modului de repartizare și de utilizare a sumelor prevăzute de lit. a) e) din anexa nr. 3/12/06 la Legea bugetului de stat pe anul 2004 nr. 507/2003.

Szövetsége, a Romániai Albánok Ligája, a Romániai Görögök Szövetsége, a Romániai Olasz Közösség.<sup>367</sup>

Az NKT tagjai tehát a parlamentben képviselt nemzeti kisebbségi szervezetek, amelyen keresztül ezek együttműködnek a romániai nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási azonosságuk kifejezésére, megőrzésére és fejlesztésére vonatkozó joguk biztosítása érdekében. Amennyiben valamelyik nemzeti kisebbségnek egyik szervezete sem nyerte el a parlamenti mandátumhoz szükséges szavazatszámot, akkor az NKT-ban az illető kisebbséget az a szervezet képviseli, amelyik legtöbb szavazatot szerzett a legutóbbi parlamenti választáson.<sup>368</sup>

Az NKT legfontosabb tevékenységei közé sorolható a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei tevékenységének az összehangolása és támogatása, ezen szervezetek támogatására irányuló, az állami költségvetésben előirányzott alapok felosztásának jóváhagyására vonatkozó javaslattétel, valamint a nemzeti kisebbség területén belüli jogi keret javításának kezdeményezése.<sup>369</sup>

Fontos kiemelni, hogy az NKT-nak csak a nemzeti kisebbségekhez tartozó szervezetek lehetnek tagjai.

Következésképpen igen hasznosnak ítéljük az NKT tevékenységét, hisz elegendő csak a nemzeti kisebbségek területén fejlődő kormányzati szervezeteket elemezni ahhoz, hogy ráébredjünk az érintett szervezetek ezen a területen való együttműködésének fontosságára.<sup>370</sup>

### 3.3. A Nép Ügyvédje (ombudsman)

A 4. pillért a Nép Ügyvédjének intézménye képviseli, melynek megjelenése a román alkotmányban, a svéd, majd európai ombudsman intézményének elismeréseként és elfogadásaként értelmezhető.

Hans Ragnemalm svéd ombudsman az intézmény különösségét abban látja, hogy kívül áll mind a bírói, mind pedig a közigazgatási eljárásokon, mint ahogyan fellebbviteli fórumként sem működik. Miközben tehát elősegíti a joguralom és az állampolgári jogok

<sup>367</sup> Melléklet 6: *Románia etnikai összetétele a 2011-es népszámlálás eredményei alapján*

<sup>368</sup> Márton János és Orbán Balázs véleménye szerint ezen szabályozás diszkriminatív, mert előnyben részesíti azokat a kisebbségi szervezeteket, melyek részéről jelenleg képviselők találhatók a parlamentben. Ld. bőv. III. rész, 4.2.2. alfej.

<sup>369</sup> Melléklet 5: *Egyes romániai kisebbségek létszámának alakulása 1930 és 2002 között, 2011-ig a magyar kisebbség*

<sup>370</sup> Ld. még III. rész 4.2.2. alfej.

érvényesülését, az ezekkel kapcsolatos igényeknek nem kizárólagos fórum, sőt ellenkezőleg, csupán kiegészítője a jogszolgáltatásnak.<sup>371</sup>

A román alkotmány a Nép Ügyvédjének intézményét az alapjogokról szóló fejezet utolsó alfejezetében tárgyalja (58-60. cikkek). Az alkotmányos szabályozás egyben meghatározza az intézmény jellegét, hiszen az alapvető jogok védelmét biztosítja a közigazgatási hatóságok túlkapásaival szemben. Az *ombudsman* tehát a parlament ellenőrzése alatt álló független intézmény, amelynek alkotmányos szerepe az alapvető emberi jogok védelmének garantálása.

A Nép Ügyvédjét 5 éves időtartamra nevezik ki, és csak a természetes személyek alapjogainak védelmével, érvényesítésével és biztosításával foglalkozik. A 2003-as alkotmánymódosítás következtében az intézmény kiegészült a különböző területekre szakosodott helyettesekkel.

A törvényi szabályozást illetően megjegyezzük, hogy az 1991-es alkotmányban történő megjelenése után a Nép Ügyvédje intézményét a törvény meglehetősen későn 1997-ben hozta létre. Az intézmény megszervezéséről és működéséről az 1997/35-ös sz. törvény<sup>372</sup> rendelkezik, mely módosult és kiegészült a 2002/181-es,<sup>373</sup> valamint a 2004/233-as sz. törvénnyel.<sup>374</sup>

Az alkotmány meghatározza azokat a területeket, amelyekre a négy helyettes *ombudsman* szakosodott. Ezek a következők:

- emberi jogok, férfiak és nők közötti esélyegyenlőség, vallásos felekezetek és nemzeti kisebbségek;
- gyermekek, a család és a fiatalok, a nyugdíjasok és a fogyatékosok jogai;
- hadsereg, igazságszolgáltatás, rendőrség és büntetés végrehajtás;
- tulajdon viszonyok, munka társadalombiztosítás, adók és illetékek.

A Nép Ügyvédje intézményének szerkezete a fentiek mellett kiegészül, tanácsadókkal, szakértőkkel, az intézményt adminisztratív szempontból vezető főtitkárral és más alkalmazottakkal. Ezen intézmény része egy kisebbségeket, vallásos felekezeteket, valamint sajtót érintő kérdésekben segítő hivatal is. A működés és ennek hatékonysága szempontjából fontosak a területi irodák, melyek révén az állampolgár számára sokkal könnyebben

<sup>371</sup> Majtényi László: *Ombudsman - Állampolgári jogok biztosa*, Complex Kiadó Kft, 1992. 19.

<sup>372</sup> Mon. Of. nr. 48 din 20 martie 1997.

<sup>373</sup> Mon. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002.

<sup>374</sup> Mon. Of. nr. 553 din 22 iunie 2004.



hozzáférhetővé válik, a Nép Ügyvédje. Az országban 12 regionális jellegű területi iroda működik.<sup>375</sup>

A törvényi szabályozást még kiegészíti a személyes adatok védelméről szóló 2001/677-es<sup>376</sup> számú törvény, melynek célja a természetes személyek (legfőképpen az intim, a családi és a magánélet) jogainak és személyes adatainak feldolgozását illető védelem.

A 2004/506-os törvény<sup>377</sup> biztosítja az elektronikus távközlés területén való személyes adatok feldolgozását illető magánélet védelméhez való jog érvényesülésének jellegzetes feltételeit. A Nép Ügyvédje helyettesének egyike hatáskörökkel rendelkezik a személyes adatok védelmének területén, továbbá a Nép Ügyvédje intézményének keretén belül létrejött a személyes adatok feldolgozását és a közérdekű adatok nyilvánosságát illető személyek védelmére irányuló csoport.

Kritikaként megemlítjük, hogy Romániában hiányzik a Kisebbségi ombudsman és az Adatvédelmi ombudsman, akiknek szerepét a Nép Ügyvédje tölti be, akinek a kisebbségi vagy adatvédelmi problémák, egyebek mellett csak mellékfoglalkozást jelentenek.

A 2001/677-es sz. törvény 21. cikke meghatározza, hogy a Nép Ügyvédje a személyes adatok feldolgozását illető személyek védelmének területén ellenőrző hatóságként is működik, annak ellenére, hogy Európában csupán Finnországban és Szlovéniában rendelkezik az ombudsman ilyen hatáskörrel. A Nép Ügyvédje engedélyezheti vagy betilthatja a személyes adatok külföldre való kivitelét, a címzett ország által biztosított védelmi szinttől és az illető személyek jogainak védelmére vonatkozó garanciáktól függően.<sup>378</sup>

Varga Attila szerint az intézménnyel szemben kritikaként fogalmazható meg, hogy a román jogrendszerben idegen test, nem tud megfelelően gyökeret verni, mert a társadalom nem tudja, hogy pontosan mire is használja, így nem elég hatékony.<sup>379</sup>

A politikai eljárás mód nagyon sokszor nem elegendő jogos egyéni igények érvényesítésére, míg a bírósági út drága, lassú és gyakran tehetetlen, de nem is látja át a közigazgatás működését, a demokratikus sajtó pedig minden erénye ellenére gyakran szakmailag kevésbé megbízható, a központi hatalom fölötti ellenőrzést pedig a központi kormányzás is hajlamos nehezíteni. A közigazgatási méltánytalanság gyakran nem is a hibás politikai vagy jogi akarat következménye, hanem az elkerülhetetlen bürokratikus érzéketlenségé.<sup>380</sup>

<sup>375</sup> Ld. bőv. Varga - Veress i. m. 160-161.

<sup>376</sup> Mon. Of. nr. 790 din 12 decembrie 2001.

<sup>377</sup> Mon. Of. Partea I nr. 1101 din 25/11/2004.

<sup>378</sup> Ld. bőv. Ioan Muraru: *Avocatul Poporului*, All Beck, Bucuresti, 2004. 65-70.

<sup>379</sup> Varga - Veress i. m. 160-161.

<sup>380</sup> Varga - Veress i. m. 156.

### 3.4. Az Országos Diszkriminációellenes Tanács

A nemzeti kisebbségek kérdéskörének fejlődésében egy elkerülhetetlen és rendkívül fontos pillanat két uniós irányelv átültetése: (i) az Európai Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról,<sup>381</sup> és (ii) a 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.<sup>382</sup>

Románia uniós csatlakozásának feltétele volt a jogharmonizáció, az ország törvényeinek a közösségi joghoz történő igazítása. Így e folyamat részeként hozták meg a 137/2000-es kormányrendeletet, amely - az említett ajánlások figyelembe vételével - a diszkrimináció valamennyi formáinak megelőzéséről és büntetéséről rendelkezik.

Eredeti állapotában a rendelet felvetett néhány alapvető problémát is, pl. hogy az irányelvben megfogalmazott alapelveket csak részlegesen ültette át, vagy a szakintézményt, nevezetesen az Országos Diszkriminációellenes Tanácsot (ODT)<sup>383</sup> késői, a törvény által megszabott 60 napos határidőnél jóval később hozták létre.

A 2001/1194-es kormányrendelettel született döntés az ODT létrehozásáról, szervezéséről és működéséről, azonban mint a parlament felügyelete alatt működő önálló hatóság, csak 2002 augusztusában alakult meg.

Az ODT-hez hasonló intézmény, különböző jogkörrel ellátva, az EU számos országában működik. Magyarországon pl. Egyenlő Bánásmód Hatóság, Olaszországban pedig Esélyegyenlőségi Osztály néven végez hasonló tevékenységet az arra kinevezett hatóság.

A Nép Ügyvédjétől eltérő pillérnek tekintjük, mivelhogy ez az intézmény a fent említett két uniós irányelvre hagyatkozik, valamint a hatáskörei a Nép Ügyvédjével egészülnek ki, anélkül, hogy egymásra tolódnának.

E tanács felel a diszkrimináció megelőzéséről és büntetéséről szóló jogszabály előírásainak betartásáért.<sup>384</sup> Az ODT-nek feladata tehát megelőzni, kivizsgálni, megállapítani és büntetni a diszkriminációt.

2003-ban, egy évvel az ODT létrehozása után a meglévő jogszabályi keret módosítását indítványozták. Ezt a folyamatot az ODT indítványozta, és felkérte a diszkrimináció elleni

<sup>381</sup> Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, *Official Journal L 180*, 19/07/2000 P. 0022 – 0026.

<sup>382</sup> Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, *Official Journal L 303*, 02/12/2000 P. 0016 – 0022.

<sup>383</sup> Románul *Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării* (CNCD).

<sup>384</sup> A 137/2000-es kormányrendelet rendelkezéseit ld. az I. rész 2.3.2. alfejezetében.

küzdelem terén aktív, nem kormányzati szervezeteket, hogy javasoljanak módosításokat. A szakértői testület átadta az ODT-nek a tárgyalási álláspontokat, azonban a kormány ezek figyelembe vétele nélkül fogadta el a 2002/48-as sz. törvényt módosító 2003/77-es sz. kormányrendeletet.<sup>385</sup>

Az ODT döntéshozó testülete a parlament által kinevezett kilenctagú igazgatótanács, melynek tagjai 5 évre választanak maguk közül elnököt.<sup>386</sup> A határozatok meghozatalához legalább öt tagnak a jelenléte szükséges, de a jelenléttől függetlenül, minden esetben legalább öt szavazat szükséges egy határozat mellett. Az ODT hivatalból, vagy magánszemély által benyújtott panasz nyomán indíthat vizsgálatot.

Első lépésként a sértett fél egy petíciót vagy kérelmet nyújt be, melyben leírja mindazon tényeket (elhangzott kijelentést, megnyilvánuló viselkedést), amelyek véleménye szerint kirekesztők vele szemben vagy hátrányosan különböztetik meg, továbbá megnevezni a diszkriminációval vádolt személyt vagy intézményt. A diszkrimináló esettől, illetve attól számítva, hogy a sértett fél tudomást szerezhetett az esetről, egy éven belül fordulhat az ODT-hez.

Az ODT-hez beérkezett petíciót kiosztják az igazgatótanács egyik tagjának, kivizsgálás végett, majd erről levélben értesítik a kérelmezőt. Amennyiben a kivizsgálással foglalkozó személy hiányosnak tartja az iratcsomót, és szükségesnek tartja további iratokkal kiegészíteni, erről is értesíti a kérelmezőt.

A petíció másolatát az ODT elküldi a reklamált félnek, és meghallgatásra hívja mindkét felet. Amennyiben valamelyik fél vagy tanú nem ismeri a román nyelvet, tolmács vagy egy megbízható személy fordíthat.<sup>387</sup> A meghallgatáson nem kötelező megjelenni, és a felek távolléte nem akadályozza meg az ügy kivizsgálását.

A kivizsgálás időtartama, a petíció iktatásától számítva a határozat meghozataláig nem haladhatja meg a 90 napot. Az ODT határozatai kézbesítéstől számítva 15 napon belül megtámadhatók a közigazgatási bíróságon.

A parlamentnek alárendelt tanács fő szerepe tehát azon törvénysértések felderítése, amelyek az egyenlőség és a megkülönböztetés tilalmának elvét sértik, de emellett feladatkörébe tartozik különböző hatósággal való együttműködés, esélyegyenlőséggel kapcsolatos tanulmányok, ajánlások készítés, valamint e tárgykörben való jogszabálytervezetek és módosítások előterjesztésre vonatkozó javaslattevel. Véleményünk

<sup>385</sup> Ld. bőv. III. rész 2.2. feje.

<sup>386</sup> A jelenlegi megválasztott elnök Asztalos Csaba.

<sup>387</sup> Az ODT-ban többen is ismerik a magyar nyelvet, pl. Asztalos István az ODT elnöke, vagy Haller István igazgatótanácsi tag.

szerint mindenféleképpen jó lenne, ha ezek az intézmények komolyabban vennék az ajánlásokat, javaslattételeket, és be is tartanák.

Következésképpen elmondhatjuk, hogy a diszkrimináció valamennyi formáinak a megelőzésére és büntetésére vonatkozó kormányrendelet elfogadása és az Országos Diszkriminációellenes Tanács létrehozása, harmonizálta a diszkrimináció elleni harc jogi szabályozását az európai joggal, s egy garanciát is teremtett a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó törvények és politikák alkalmazásának hatékonyabbá válásában.

Ugyanakkor problémát jelent, hogy a romániai magyarság ezzel a jogérvényesítő lehetőséggel ritkán él. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az ODT alig ismert a magyar közösség előtt, s akik hallottak felőle, azok is elsősorban a „romákat védő szervezetként” ismerik. Ez tévedés,<sup>388</sup> az ODT segítségével fel lehet lépni a diszkrimináció ellen. Sokak számára gondot okoz, hogy nem tudják, a gyakorlatban hogyan is működik a tanács.

### Következtetések

Egy bizonyos területre vonatkozó álláspont, döntés vagy jogszabály nem dolgozható ki teljes egészében egyetlen intézmény által, főleg ha közepes és hosszú távra irányuló központi politikákról van szó. Ezek véglegesítésére szükség van valamennyi ugyanazon a területen tevékenykedő intézmények együttműködésére és a civil szervezetek támogatására. Az elfogadás és alkalmazás egy politikai dokumentum sikerének két rendkívül fontos szempontja.

Az emberi jogok védelmi rendszere magában foglalja nemcsak a törvényhozói területet és a végrehajtót, hanem a civil jogvédőket is, ezért javasoljuk, hogy a kormányzati szervek nagyobb hangsúlyt fektessenek ez utóbbiakkal való együttműködésre.

Az EKH és a romániai civil jogvédők közötti partnerség közös programok és projektek szervezésében, valamint a különböző megnyilvánulásokon való részvétellel bontakozhat ki. Ezen a területen kívánatos lenne újabb jogvédő szervezeteknek a létrehozása - különösen a magyar kisebbség érdekeit szolgáló civil szervezetek számarányában tapasztalható lemaradás.

Összehasonlítva a magyar és roma jogvédelmi szervezeteket, Asztalos Csaba az ODT előke, 2009-ben a következőt nyilatkozata: „a magyar jogvédelmi szervezetek hiányoznak a közéletből, nincsen egy ügyvédi csoport, amelyik ezzel foglalkozzon. A roma kisebbség ezt

<sup>388</sup> Kapitány Balázs: *Hogyan használd ... A Diszkriminációellenes Tanács*, 3. o. [[http://www.nyelvjogok.ro/korabbi\\_hirek2010.html](http://www.nyelvjogok.ro/korabbi_hirek2010.html) (elérés: 2011. 12.11.)]

jobban megszervezte, pénzt rendelnek ehhez a tevékenységhez, ügyvédeknek fizetnek, pereket nyernek, Strasbourgba mennek.”<sup>389</sup>

A fontosabb romániai civil partnerek közül megemlítendő az Emberi Jogok Romániai Intézménye, a Temesvári Interkulturális Intézmény, Etnokulturális Roma-projekt Szervezeti Központ,<sup>390</sup> stb.

A partnerség nem csak különböző tárgyalásokban vagy tanácsadásokban nyilvánul meg, hanem sokszor bizonyos programok/tevékenységek finanszírozásában is. Mint ahogy korábban láttuk, az EKH-nak, mint kormányzati szervnek általános hatásköre a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azonosságának megőrzésére, fejlesztésére és kifejezésére irányuló stratégiák elősegítése. Ezen célok elérése érdekében a hivatalnak évente rendelkezésére áll egy költségvetés, mely egy pályáztatási rendszer alapján bármilyen, interetnikus projektet indítványozó intézmény, nemzeti vagy nemzetközi nem-kormányzati szervezet számára elérhető. A pályázati alapok növelése úgyszintén igen hatékonyan elősegítené a jogvédő szervezetek tevékenységét.

---

<sup>389</sup> <http://erdelyfm.ro/index.php?belso=cimkek&c=90> (elérés: 2012. 01. 12.)

<sup>390</sup> Románul: Institutul Român pentru Drepturile Omului, Institutul Intercultural Timișoara, Centrul Organizația Proiecte Rome Etnoculturale.

#### 4. A ROMÁN KISEBBSÉGI TÖRVÉNYTERVEZET BEMUTATÁSA ÉS ELEMZÉSE

Az 1989. decemberi rendszerváltás óta eltelt idő során a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), majd később annak belső és külső ellenzéke is több elképzelést megfogalmazott a kisebbségeknek, vagy csak a romániai magyarságnak a román államon belüli státusának a rendezésére. Az egyéni kezdeményezések, szakértői csoportok által kidolgozott dokumentumok eredményeképpen az említett időszakban több tervezet látott napvilágot, melyek különböző szempontokat vagy megközelítési módot követve törekszenek a romániai magyarság jogainak kodifikálására.

Ezen kisebbségi törvénytervezetek közül a legnagyobb politikai sikert a 2005-ös romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezet ért el, melyet a román kormány terjesztett a parlament elé. Ez volt az egyetlen kisebbségi törvénytervezet Romániában, amelyet a kormány nyújtott be és nem különböző szakértői csoportok, sem az RMDSZ vagy annak külső-belső ellenzéke.<sup>391</sup> Nyilvánvaló, hogy az RMDSZ-nek, mint kormányzópártnak nagy szerepe volt a kisebbségi törvénytervezet kidolgozásában.

E tervezetet az elmúlt 7 évben többszöri nekifutás ellenére sem sikerült elfogadni. A Szenátus 2005-ben leszavazta a törvénytervezetet, amely a végső döntéshozó jogkörrel rendelkező Képviselőházba került. A képviselők még a bizottsági tárgyalások során félretették a dokumentumot. Egyszerűen nem tűzik napirendre, így nincs plenáris vita, majd ezt követően szavazás a tervezetről. Föltevéődik a kérdés, hogy vajon miért? Azért, mert nacionalista okokból nem akarják elfogadni, de nem is merik véglegesen elutasítani, mert félnek az esetleges nemzetközi, vagy belső politikai konzekvenciáktól.<sup>392</sup> A másik kérdés, ami föltevéődik, hogy ez több mint 6 éve tartó halogatás nem ütközik-e valamilyen jogszabályba. Az alkotmány 75. cikkének (2) bek. alapján csak az először megkeresett ház esetében van meghatározva határidő: 45 illetve törvénykönyvek esetén 60 nap. Véleményünk szerint, az a tény, hogy a Képviselőház több éven keresztül nem tűzi napirendre a törvénytervezet vitáját, miután a kormány megindította a törvényhozási eljárást, mindenképpen ellentétes a demokratikus alkotmány szellemiségével.

A kisebbségi törvénytervezet bemutatásánál és elemzésénél, kiindulópontként használjuk Márton János és Orbán Balázs 2005-tös vitaindító elemzését.<sup>393</sup> Több esetben is

<sup>391</sup> A törvénykezdeményezés alanyai a Kormány, a képviselők, a szenátorok valamint 100.000 szavazásra jogosult állampolgár aláírásával ellátott törvényjavaslat.

<sup>392</sup> Pl. az RMDSZ kilép a kormánykoalícióból.

<sup>393</sup> Márton János – Orbán Balázs: *Elemzés a 2005-ös kisebbségi törvénytervezetről*, In: *Romániai Magyar Évkönyv 2004–2005*, (Bodó Barna szerk.), Szórvány Alapítvány – Marincasa Könyvkiadó, Temesvár, 2005.

visszaautalunk a két szerzőre, értékelve és aktualizálva elemzésüket. Elsősorban a jogi megközelítés alkalmazása során felmerült észrevételeinket igyekszünk bemutatni, némileg háttérbe szorítva ezzel a – két szerző által részletesen bemutatott – politológiai és szociológiai szemléletet. Tehát kutatásunk elsősorban a 2005-ös törvénytervezet módosított szövegének jogi szempontú elemzésére koncentrálnak, de ezt megelőzően röviden áttekintjük a kisebbségi törvénykezdeményezések történetét is.

#### 4.1. A törvénytervezet megalkotásának előzményei

Az RMDSZ-en belül már az 1990-es évek elején, az első kongresszuson próbálkoztak a magyarságnak Románián belüli sajátos helyzetét megjelenítő elvek megfogalmazásával, majd a második, marosvásárhelyi kongresszuson Szócs Géza közzétette *Nemzetiségi törvénytervezet-csomagját*, amely tartalmazott egy törvénytervezetet a nemzeti, etnikai, nyelvi közösségekről és az ezekhez tartozó személyekről. Ez kerettörvényként statuálta a közösségi és egyéni jogokat, továbbá megfogalmazott néhány autonómiára vonatkozó tézist is.<sup>394</sup>

Az 1991-es alkotmány elfogadása új helyzetet teremtett: több kezdeményezés is történt az RMDSZ-en belül, amelyek megpróbálták valamilyen módon rendezni a romániai magyarság helyzetét. Ezek egy része autonómia-statútum volt, másik része kisebbségi törvénytervezet, egy részük beilleszthető volt az új román alkotmányos keretbe, másik részük kevésbé.<sup>395</sup>

A kezdeményezések közül megemlítenénk az RMDSZ 1993-as *Törvény a nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről* c. törvénytervezetét,<sup>396</sup> amely a szövetség egyetlen ilyen jellegű törvényjavaslata.

A tervezetet 1993 novemberében fogadták el a Szövetségi Képviselők Tanácsa marosvásárhelyi ülésén, s ezt követően az RMDSZ-frakció a román parlament alsóházában iktatta. Az iktatást azonban a parlamentben nem követte érdemi vita. A tervezet megvitatására létrehozott különbizottságban elvetették a törvénytervezet cikkenkénti megvitatásának az ötletét, majd az a döntés született, hogy nincs szükség kisebbségi törvényre. A döntés indoklásai között szerepelt: egyrészt, hogy több jogszabály is tartalmaz kisebbségvédelmi

<sup>394</sup> *Magyar Kisebbség* 1997/1–2. 292–302.

<sup>395</sup> Bakk Miklós: *Az RMDSZ mint a romániai magyarságpolitikai önmeghatározási kísérlete 1989 után*, Pro Minoritate 1996/V. évf. 3. 27.

<sup>396</sup> A törvénytervezet szövegét lásd: *Magyar Kisebbség* 1997/1–2. 314–329.

előírásokat, másrészt pedig, hogy a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény ratifikálásával szükségtelessé vált a további jogalkotás e területen.<sup>397</sup>

Az 1993-as RMDSZ kezdeményezés áll talán a legközelebb a 2005-ös törvénykezdeményezéshez, bár a tervezet kerettörvény tartalmilag több ponton is eltéréseket mutat.<sup>398</sup> Pl. a tervezet megkülönbözteti a nemzeti kisebbségeket az autonóm közösségektől: „autonóm közösség az a nemzeti kisebbség, amely saját elhatározásból a belső önrendelkezés elve alapján gyakorolja jogait” (1. cikk). Az egyéni és közösségi jogok mind a nemzeti kisebbségeket, mind pedig az autonóm közösségeket megilletik. Bármenny nemzeti kisebbség joga, hogy önmagát autonóm közösségként határozza meg.

Az RMDSZ törvénytervezete mellett még két törvénytervezetet iktattak a parlamentben 1993/1994-ben: a nemzeti kisebbségek képviselőiből a román kormány mellett létrejött Nemzeti Kisebbségek Tanácsa által benyújtott tervezetet (*Törvény a nemzeti kisebbségekről*<sup>399</sup>), valamint a Polgári Szövetség Pártja (PSZP)<sup>400</sup> által benyújtott tervezetet (*Törvény a nemzeti kisebbségekről*<sup>401</sup>).<sup>402</sup>

#### 4.2. A 2005-ös törvénytervezet szövegének elemzése

Az RMDSZ 2004-es választásokat követő kormányra kerülése után megkezdte egy kisebbségi törvénytervezet kidolgozását, melyben jogászok és politológusok vettek részt. A 2005 márciusában megtartott ötnapos közvita után bekerültek egyes módosító javaslatok a tervezet szövegébe, majd az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatalához került, ahol más kisebbségek képviselői is megfogalmazták módosító javaslataikat. A tervezet szövegét március 31-én az EKH a kormány elé terjesztette. Miután az illetékes minisztériumok<sup>403</sup> is megtárgyalták a tervezetet, a kormány 2005. május 19-én fogadta el szövegnek azt a változatát, amelyet később a parlament elé terjesztett.

<sup>397</sup> Varga Attila: *A kisebbségi törvények helye és szerepe a nemzetiségi kérdés rendezésében*. Magyar Kisebbség 1996/4. 110–115.

<sup>398</sup> Ld. bőv. Bakk Miklós: *Az RMDSZ mint a romániai magyarságpolitikai önmeghatározási kísérlete 1989 után*, Pro Minoritate 1996/V. évf. 3. 24–30.

<sup>399</sup> Ld. bőv: *Magyar Kisebbség* 1997/1–2. 330–343.

<sup>400</sup> A Magyar Polgári Szövetség az RMDSZ-szel szemben politikai alternatívát kívánt megjeleníteni. Elsősorban két ponton bírálta az RMDSZ politikáját: (i) az autonómia kérdésének háttérbe szorítása, (ii) a belső pluralizmus hiánya és a romániai magyarság számára kiutalt erőforrások feletti kizárólagos ellenőrzés.

<sup>401</sup> Ld. bőv: *Magyar Kisebbség* 1997/1–2. 344–351.

<sup>402</sup> A három törvénytervezet összehasonlítását ld. bőv: Gál Kinga: *A Román Parlament elé terjesztett kisebbségi törvénytervezetek összehasonlítása*, Magyar Kisebbség 1997/1–2.

<sup>403</sup> Az alábbi minisztériumok tárgyalták a tervezetet: Oktatási és Kutatási Minisztérium, Művelődési Minisztérium, Pénzügyminisztérium, Belügy- és Közigazgatási Minisztérium, Külügyminisztérium.



Az 2005-ös „*A romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról*” c. viselő törvénytervezet 6 fejezetet, ezeken belül pedig 78 cikket foglal magába a következő hármass felosztásban:

- az általánosan vett kisebbségi jogok (az I. és II. fejezet): elveket, definíciókat és az identitással kapcsolatos jogokat határoz meg;
- a kisebbségi szervezetek (a III. és IV. fejezet);
- a kulturális autonómia kérdése (az V. fejezet): az autonómia jogosítványok gyakorlási keretének megteremtését szabályozza; (a VI. fejezetet záró és átmeneti rendelkezéseket tartalmaz).

A tervezet kidolgozó több nyilatkozatukban is kerettörvényként nevezik meg, mely csak az általános célokat és a végrehajtási irányokat meghatározó jogforrás.

Markó Attila álláspontja szerint a kisebbségi törvénynek a keretszabályozás elve szerint kell megszületnie, hisz a kisebbségi törvény rögzíti azt a keretet, amelyen belül minden kisebbség saját igénye és lehetőségei függvényében építkezik, oly módon, hogy fennmarad számára a továbblépés, a szervezeti fejlődés, a közösségi önépítés lehetősége.<sup>404</sup>

Márton János és Orbán Balázs véleménye szerint e törvénytervezet túlmutat a kerettörvény tartalmi vonatkozásain, de ugyanakkor számos pontján kevés és hiányos rendelkezést fogalmaz meg, ahhoz hogy egy teljes értékű törvény legyen. Ugyancsak kritikaként fogalmazták meg a fent említett jogászok, a törvénytervezet hibrid jellegét, ezért célszerűbb lett volna mind a kisebbségek jogállására vonatkozó, mind a kulturális autonómiát szabályozó részt külön-külön, kizárólag ezzel a kérdéskörrel foglalkozó törvény keretében kodifikálni.<sup>405</sup>

Saját véleményünk is az, hogy egyértelműbbé kellene tenni a tervezet más ágazati törvényekkel való kapcsolatát,<sup>406</sup> azonban a különböző törvények keretében történő szabályozással - pragmatikus szempontokból - nem értünk egyet, hisz a román parlamentben több eséllyel lehet elfogadtatni egy, a többségi nemzet szempontjából érzékeny területet érintő törvényt, mintsem többet.

#### ***4.2.1. Elvek, definíciók és az identitással kapcsolatos jogok***

A tervezet ezen két (I. és II.) fejezetének pozitívuma, hogy a romániai kisebbségek által a rendszerváltás utáni két évtizedben szerzett legfontosabb jogok összefoglalására törekszik,

<sup>404</sup> Markó Attila: *Kisebbségi törvény – értelmezési prizmban*, Magyar Kisebbség 1997/1–2. 79.

<sup>405</sup> Márton – Orbán i. m. 163.

<sup>406</sup> A Velencei Bizottságnak is ez volt véleménye, ld. European Commission for democracy through law, Opinion no. 345 / 2005, CDL-AD(2005)02. (C, 12).

de ugyanakkor negatív oldala, hogy a jogok megfogalmazása több esetben is általános és néhol hézagos.

A törvénytervezet legelején találkozunk egy alkotmányossági szempontból vitatható rendelkezéssel: „A nemzeti kisebbségeket a többségi román nemzettel együtt a román állam alkotó tényezőiként ismerik el” (2. cikk). Ezzel a cikkel kapcsolatban fölvetődik a kérdés, hogy vajon nem sérti-e a román alkotmány bizonyos rendelkezéseit (1. cikk, 1. bek.; 2. cikk, 1. bek.; 4. cikk, 1. bek.; 6. cikk, 1. bek.).

Ez a dilemma a törvénytervezet vitáján is felmerült, viszont a romániai magyar jogászok cáfoltak ennek megalapozottságát.<sup>407</sup> Mivel azonban több román alkotmányjogász is éppen ellentétesen értelmezte a kérdést, javasoljuk az alkotmány 6. cikkének kiegészítését a nemzeti kisebbségnek nemzeti közösségként való meghatározásával, mely államalkotó tényezőnek minősül.<sup>408</sup>

A törvénytervezet több cikke is a nemzeti kisebbségek valamint a hozzájuk tartozó személyek jogairól beszél, egyfajta kollektív megközelítést, dimenziót adva a kisebbségi jogok szabályozásának. Sajnálatos módon a román alkotmány csak egyéni jogokat ismer el,<sup>409</sup> ezért javasoljuk a kisebbségi jogok kollektív jogként való elismerését és biztosítását.

A 3. cikkben található a kisebbség meghatározása, mely leginkább a Capotorti által megfogalmazott definícióra hasonlít.<sup>410</sup> Véleményünk szerint e definícióból hiányzik az összetartozás-tudat megjelenítése.<sup>411</sup>

A törvénytervezet 4. cikkének (1) bek. biztosítja a román állampolgároknak azt a jogát, hogy szabadon eldöntse, hogy magára és kiskorú gyermekeire, illetve gyámsága alatt lévőkre nézve alkalmazza-e azt a megállapítást, miszerint egy nemzeti közösséghez tartozik vagy sem. Ezt a rendelkezést Márton János és Orbán Balázs hiányosnak tartja, annyiban, hogy csak a román állampolgárokról szól, nem tér ki a kettős állampolgársággal rendelkező, de Románia területén élő, valamely kisebbségekhez tartozó személyekre.<sup>412</sup> Álláspontunk szerint ez a

<sup>407</sup> Ld. bőv. III. rész, 1.1.1. alfej.

<sup>408</sup> A kérdés önálló keresztyülvitelére csupán e tárgykörben nincs esély, tehát mindenképpen várni kell az alkotmány következő módosításáig, amely a többségi állampolgárok számára olyan fontos és kedvező változásokat hoz, hogy azokhoz csatlakozva megalapozottan várható a nemzeti kisebbségek államalkotó tényezőként való elismerésének jóváhagyása is.

<sup>409</sup> Ld. bőv. Kovács Péter: *Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitivisták szempontból*, In: Magyar Kisebbség, 1996. 3. 17–38.

<sup>410</sup> Ld. bőv. I. rész, 1.2.2.1. alfej.

<sup>411</sup> Ld. bőv. I. rész, 1.2.2.3. alfej.

<sup>412</sup> Márton – Orbán i. m. 166.

hiányosság nem lényeges, mert a 2004-ben elfogadott román választási törvények lehetővé teszik a kettős állampolgárok számára az aktív és passzív választójogot.<sup>413</sup>

Az egyes személyek adott nemzeti kisebbséghez való tartozásának kinyilvánítását a szabad identitásválasztás elve alapján rögzíti a tervezet 4. cikkének (2) bek.: „*A közhatóságok kötelesek elfogadni ezeket a nyilatkozatokat*”. Az egyén tehát szabadon döntheti el, hogy akar-e tarozni valamilyen nemzeti kisebbséghez vagy sem, e törvény rendelkezéseiből folyó jogok gyakorlását akarja-e vagy sem. E bekezdést viszont pontosítani kellene, mert nem tesz említést ezen nyilatkozatok természetéről: a kinyilvánítás módjáról (írás- vagy szóbeli), érvényességéről (megváltoztatásig vagy visszavonásig érvényes, vagy bizonyos szituációkban ismételt nyilatkozattétel szükséges), továbbá, hogy ezeket a nyilatkozatokat nyilvántartásba veszik-e, és ha igen, milyen eljárásban.

A 9. cikk (2) bek. az önazonosság összetevőit sorolja fel: a nyelv, a kultúra, a történelmi műemlékek, az ingó kulturális vagyon, a hagyományok és a vallás. Míg a (3) bek. a korábban felsoroltak kifejezési, fejlesztési közegeit nevesít: oktatási intézmények, kulturális intézmények, köztájékoztatási eszközök valamint a törvény által elismert vallási felekezetek intézményei. E bekezdéséből hiányoljuk a hagyományápolást, illetve az azt célul kitűző egyesületek, csoportok nevesítését. Az oktatási intézmények, kulturális intézmények, köztájékoztatási eszközök, az elismert vallási felekezet intézményei mellett a civil szféra hagyományörző alakulatai, kezdeményezései feledésbe merültek, pedig munkájuk semmivel sem marad el a felsorolt intézményekétől.<sup>414</sup>

Föltehető a kérdés, hogy mit ért a törvénykezdeményező ingó kulturális vagyon alatt: a kultúra szellemi értékeit, vagy inkább tárgyakat? Itt nyelvi szempontból is indokoltabb lett volna az elfogadottabb kulturális örökség megnevezést használni.<sup>415</sup>

A 10. cikk alapján „*Az állam elismeri és szavatolja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát, hogy a politikai, társadalmi, tudományos, kulturális és gazdasági élet minden területén szabadon kinyilvánítsák nemzeti önazonosságukat*.” Az egyénnek természetesen semmiféle hátránya nem származhat sem a törvény által biztosított szabad választásból, sem az ehhez kötött jogok gyakorlásából. Ily módon a törvény biztosítani kívánja azt, hogy a szabad választással való élés közvetetten se legyen veszélyeztetve.

<sup>413</sup> Ld. a helyhatóságok megválasztásáról szóló 2004/67-es, valamint a parlament két házának megválasztását szabályozó 2004/373-as sz. törvényt.

<sup>414</sup> Juhász Albin: Jogi észrevételek a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény tervezetével kapcsolatban, Fórum, 54. o. [elérhető [http://www.adatbank.ro/html/cim\\_pdf522.pdf](http://www.adatbank.ro/html/cim_pdf522.pdf) (elérés: 2011. 07. 21.)].

<sup>415</sup> Márton – Orbán i. m. 167-178. o.

Semmilyen jogszabály nem tilthatja meg az anyanyelv használatát a fentiekben említett jog gyakorlásakor.

A tervezet 10. cikk (3) bekezdésében használt „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek” kifejezés, igen furcsa helyzetet eredményezhet. E cikk szerint „a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek szabadon kifejezésre juttathatják gondolataikat, véleményüket, hitüket, közzétehetik műveiket élőszóban, írásban, képi, zenei illetve más nyilvános közlési formában”. Ha ezt a rendelkezést szó szerint értelmezzük, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy valamely színjátszó egyesületnek nincs joga egyesületként, „kollektívaként” saját mű alkotására, illetve előadására, de a színjátszó egyesületet alkotó nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára ez a jog egyénenként biztosított. Ugyanez vonatkozik a 14. cikk (4) bekezdésében biztosított „a kapcsolatok és a hagyományos kötelek megőrzéséhez” való jogra is, amely szintén csak egyes személyeket illet meg.

A 11. cikk szerint „Az illetékes hatóságok kötelesek, a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó minden kérdésben, figyelembe venni az adott nemzeti kisebbség képviselőinek akaratát.” A cikk implicit magába foglalja, hogy továbbra is a többség dönt a kisebbségeket érintő kérdésekben, ami összefüggésben van a törvénytervezet egyik hiányosságával, hogy nem rögzíti a döntési jogkörök átruházását azokon a területeken, ahol az adott kisebbség identitás megőrzésének szempontjaiból kizárólagosan érintett. Márton János és Orbán Balázs álláspontja szerint nehezen elképzelhető, hogy egy, a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését, kifejezését elősegíteni hivatott jogszabály betöltheti funkcióját olyan körülmények közepette, hogy az adott kisebbség nem döntéshozatali, csupán akarat-kifejezési, véleményezési, beleegyezési kompetenciával rendelkezik.<sup>416</sup> Másrészt a 11. cikkben megfogalmazott kötelezettség igen gyenge, hisz nem tartalmaz szankciókat az esetekre, hogyha a többségi hatóságok figyelmen kívül hagyják a kisebbség képviselőinek akaratát. Pl. kodifikálni lehetett volna a törvény szövegében, hogy e cikk előírásának megszegésével hozott, az illető kisebbség jogait érintő rendelkezés érvénytelennek minősül.

A 13. cikk egy igen általános megfogalmazást tartalmaz: „A közhatóságoknak tilos olyan politikát vagy gyakorlatot folytatni, amelynek célja vagy lehetséges eredménye a kisebbségekhez tartozó személyeknek akaratuk ellen történő közvetlen vagy közvetett asszimilálása.” Elég nehéz meghatározni, hogy mi minősül ilyen jellegű politikának, pl. ennek minősülhet-e az ortodox egyház székelyföldi terjeszkedése?

---

<sup>416</sup> U. o.

A 14. cikk kinyilvánítja, hogy „az állam elismeri és szavatolja a nemzeti kisebbségeknek és a hozzájuk tartozó személyeknek azt a jogát, hogy szabadon éljenek Románia területén, hogy megőrizzék a történelem folyamán kialakult hagyományos etnikai és területi viszonyaikat az általuk lakott területeken.” Tilalmasak azok a közvetlen vagy közvetett, normatív vagy közigazgatási intézkedések, amelyek a hagyományosan valamely nemzeti kisebbség által lakott régió etnikai összetételének megváltoztatására vezethetnek. Tilos a területi-közigazgatási egységek, valamint a választókeretek határainak megváltoztatása a hagyományosan ott élő nemzeti kisebbségek részarányának hátrányára. Érdekes, hogy a törvénytervezet a személyek által elkövetett kisebbségellenes cselekedetek esetére (12. cikk) felelősségre vonást ír elő, míg a hatósági visszaélések esetében (13. és 14. cikk) semmilyen szankciót nem tartalmaz.

A törvény II. fejezete öt témakörben szabályozza a nemzeti önazonosság megőrzéséhez, kinyilvánításához és fejlesztéséhez hozzájáruló jogokat:

- (i) az oktatás (15-19. cikk),
- (ii) a nemzeti kisebbségek művelődése (20-24. cikk),
- (iii) a tömegtájékoztatási eszközök (25-27. cikk),
- (iv) a kisebbségekhez tartozó személyek felekezeti szabadsága (28-30. cikk),
- (v) az anyanyelv használata (30-38. cikk).

A törvény egyik pozitívuma, ezen kisebbségi jogok és a negatív diszkriminációellenes biztosítékok a román jogrendbe történő beépítése. A jogok elismerése és jogerős garantálása kétségtelenül fontos lépés, de fontosnak tartjuk kiemelni - a későbbiekben részletezve -, hogy hiányoznak a konkrét kisebbségi vétőjog, vagy legalább valamilyen kontrollmechanizmus elemei.

#### **(i) Az oktatás**

A 16. cikk (1) bek. igen fontos kisebbségi jogot fektet le: „A nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van anyanyelvükön tanulni, állami tanintézményekben anyanyelvű nevelésben és oktatásban részesülni minden szinten, formában és típusban”.<sup>417</sup>

A (2) bek. szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó szervezeteknek és egyesületeknek joguk van anyanyelvükön oktató magán tanintézményeket létrehozni, szervezni és azok működését biztosítani, amelyek a törvény előírásai szerint állami vagy helyi költségvetési támogatásban részesülhetnek.

<sup>417</sup> Hasonlóan fogalmaz a nemzeti oktatásról szóló 2011/1-es sz. törvény 45. cikkének (1) bek. is: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a törvény feltételei között jogukban áll anyanyelvükön tanulni és képezni magukat a közoktatás valamennyi szintjén, típusában és formájában.”

A (3) bek. hasonlóan a (2) bekezdéshez kihangsúlyozza, hogy a vallási felekezeteknek joguk van „*a híveik anyanyelvén oktató egyházi vagy világi tanintézményeket létrehozni, szervezni és azok működését biztosítani, amelyek a törvény előírásai szerint állami vagy helyi költségvetési támogatásban részesülhetnek.*”

Megfigyelhető, hogy a 16. cikk (2) és (3) bek. nem emeli be a törvény szövegébe a kötelező állami finanszírozást, és ugyanez a típusú megfogalmazás jelenik meg a 20. cikk (4) bekezdésében, a 25. és a 30. cikkben is. A finanszírozási kérdések egyértelmű és pontos rögzítése elsődleges fontosságú lenne: a jogok deklarálása mellett azok biztosításának anyagi vonzatai ugyanilyen fontosak, hiszen „*a törvény előírásai szerint*” megfogalmazás mellett tulajdonképpen konzerválódhatnak a jelenlegi, a kisebbségek számára hiányos finanszírozási rendelkezések.<sup>418</sup>

A törvénytervezet utolsó 78. cikke alapján minden ellentétes rendelkezés érvényét veszti a törvény hatályba lépésével, tehát a főt említett finanszírozási kérdésekben is az ilyen jellegű előírások jelen törvénybe való belefoglalásával a 78. cikk értelmében a velük ellentétes normák hatályvesztés vagy módosítás alá kerülhettek volna.

Jelentős szabályozásnak tekintjük a 16. cikk (5) bekezdését, mely arról rendelkezik, hogy a nemzeti kisebbségek nyelvén működő egyetem előtti oktatási intézményekben, a román nyelv és irodalom kivételével, anyanyelven tanulhatnak minden tantárgyat. Ugyanakkor a már említett új oktatási törvény hatálybalépésével<sup>419</sup> feleslegessé vált a rendelkezés, hisz e törvény 46. cikk (1) bekezdése is ugyanazt tartalmazza,<sup>420</sup> ellentétben a korábbi 1995/84-es számú oktatási törvény 120. cikkének (2) bekezdésével, amely szerint a románok történelme és Románia földrajza c. tantárgyakat román nyelven oktatták, és a vizsgáztatás is román nyelven zajlott.

A 17. cikk az állami kötelezéseket sorolja föl az oktatás keretében:

a) az anyanyelv oktatását minden oktatási szinten, formában és típusban, a törvénynek megfelelően;

b) az iskola előtti anyanyelvű oktatást, az igényeknek megfelelően önálló óvodákban vagy óvodai csoportokban;

<sup>418</sup> Konkrét állami finanszírozási kötelezettséget ír elő az új oktatási törvény 45. cikkének (7) bek: „*Azok a tanulók, akiknek a lakhelyük szerinti településen nem adott a lehetőség az anyanyelven való tanuláshoz, az anyanyelvükön működő legközelebbi iskolához való utazási költségeik megtérítésében, illetve az anyanyelvű oktatási intézmény bentlakásában ingyenes elhelyezésben és étkeztetésben részesülnek.*” A 69. cikk (4) bek. szerint pedig mind a román tananyelvű, mind pedig a nemzeti kisebbségek nyelvén szervezett állami közoktatásban és akkreditált/engedélyezett kötelező magánoktatásban részt vevő tanulók és tanárok a törvény feltételei között ingyenes tankönyvekben részesülnek.

<sup>419</sup> A törvény a publikálást követő 30. napon lépett hatályba (2011. 02. 11.)

<sup>420</sup> „*A nemzeti kisebbségek nyelvén való közoktatásban a román nyelvet és irodalmat kivéve, minden tantárgyat anyanyelven oktatnak.*”

c) az esetnek megfelelően az anyanyelvű elemi iskolai, gimnáziumi, művészeti iskolai és szakiskolai, liceumi és líceum utáni oktatást a kifejezett igények szerint önálló iskolákban, tagozatokon, osztályokban vagy csoportokban;

d) az esetnek megfelelően az anyanyelvű egyetemi oktatást a kifejezett igényeknek megfelelően önálló egyetemeken, karokon, főiskolákon, tanszékeken és csoportokban;

e) az anyanyelvű egyetem utáni illetve posztgraduális oktatást;

f) a szakvizsgák, a megüresedett állásokért kiírt versenyvizsgák, az oktatói és szakmai fokozatok elnyeréséért kiírt vizsgák, a tudományos címekért kiírt vizsgák anyanyelven való letételét minden szinten, a minden szintű kisebbségi nyelvű oktatási intézményekben vagy részlegekben, szükség esetén biztosítva a fordítást;<sup>421</sup>

g) az oktatási szakemberek folyamatos anyanyelvű képzését;

h) intézmények, szakosztályok vagy részlegek létesítését a nemzeti kisebbségek hagyományainak, kultúrájának, nyelvének, történelmének, életének és sajátos társadalmi kérdéseinek tanulmányozására a meglévő kutatóintézetek keretében, vagy új intézetek létrehozását ezeknek a feladatokkal;

i) igazgatók, aligazgatók kinevezését a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közül azokban az oktatási intézményekben, amelyekben a nemzetiségi kisebbségek nyelvén is működik tagozat, a törvény feltételeinek megfelelően.

Juhász Albin némileg szkeptikusan vélekedik a 17. cikk f) pontjában megfogalmazottakról. Úgy gondolja, hogy bizonyos speciális felkészültséget megkövetelő hivatások esetében elvárható a kisebbségekhez tartozó személyektől is a többség nyelvének és szaknyelvének legmagasabb szintű tudása, és annak gyakorlatban való használata. A szakvizsgák, megüresedett állásokért kiírt versenyvizsgák anyanyelven való letételének lehetőségét éppen ezért maximalista elképzelésnek tartja, és figyelmeztet, hogy az anyanyelvi oktatáshoz való jog legmesszemenőbb biztosítása a visszájára is elsülhet. Érvelése alátámasztására például hozza fel, azt az „ideális esetet”, amikor valamely nemzeti kisebbséghez tartozó orvos az iskola előtti oktatástól kezdve az általános iskolai, gimnáziumi, majd egyetemi oktatást végig anyanyelvén teljesítette, majd élve a 17. cikk f) pontjában biztosított lehetőséggel szakvizsgáit és a megüresedett állásokért kiírt versenyvizsgáit is anyanyelvén teszi le, igénybe véve a biztosított fordító közreműködését. Praktizálása során azonban a többséghez tartozó kollégákkal is együttműködésre kényszerül, ahol neki,

<sup>421</sup> Az oktatási törvény 46. cikkének (12) bek. nem beszél csak a felvételi- és záróvizsgákról, melyeket a közoktatásban a törvény feltételei között azokon a nyelveken lehet tenni, amelyeken az illető tantárgyakat tanulták.

kollégáinak, de leginkább páciensének lehet hátrányára, hogy bár szakmailag képes lenne megoldani a feladatot, a szaknyelvi kommunikáció terén nehézségek lépnek fel.<sup>422</sup>

Egyetértünk Juhász érvelésével, ugyanakkor a megoldást nem a 17 cikk f) pontjának a törlésében látjuk, hanem az anyanyelven szakvizsgázók, versenyvizsgázók esetében a szaknyelvi számonkérés bevezetésében a többségi nyelven. Meggyőződésünk, hogy mindez nemcsak a „többségi állam”, hanem a nemzeti kisebbséghez tartozók józan érdeke is lenne.

A 18. cikk (1) bek. arról rendelkezik, hogy a nemzeti kisebbség anyanyelvén működő állami oktatási egységek és intézmények létesítésével, megszüntetésével, működtetésével kapcsolatban és az oktatási kínálat megállapításakor kötelező módon konzultálni kell az illető kisebbség törvényes képviselőivel, és az összes intézkedés kizárólag az illető nemzeti kisebbség Kulturális Autonómia Nemzeti Tanácsának beleegyezésével hozható meg.

### **(ii) A művelődés**

A 20. cikk (1) bek. szerint „*A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek az állam biztosítja kulturális örökségük védelmét és megőrzését, valamint kortárs alkotótevékenységük fejlődését.*” Véleményünk szerint ezen jog biztosítása nehezen képzelhető el a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára, hisz a kulturális örökség fogalma inkább kapcsolható egy közösséghez, mint személyekhez, és általában a kulturális jogok gyakorlása is közösségekhez kötött.

A 21 cikk (1) bek. alapján a nemzeti kisebbségek nyelvén működő, azok kulturális értékeinek kutatása, megőrzése és fejlesztése céljából létesített közjogi művelődési intézményeknek vagy alegységeknek alapítását, megszüntetését, szervezetét és működtetését illetően kötelező módon konzultálni kell az érintett nemzeti kisebbség képviselőivel, és minden erre vonatkozó intézkedést csak a Kulturális Autonómia Nemzeti Tanácsának beleegyezésével lehet meghozni.

A tervezet a „beleegyezés” (acord) kifejezést használja, de nem ír elő semmiféle rendelkezést arra az esetre, hogy mi történik akkor, hogyha a kisebbség részéről nem veszik figyelembe a bele nem egyezés tényét. A II. fejezet más szabályozásai szerint is csupán egyfajta konzultációs kötelezettségről beszélhetünk.

A 23. cikkben megfogalmazottak értelmében „*Az állam és a helyi közigazgatási hatóságok, a nemzeti kisebbségek szervezeteinek közvetítésével, támogatják az illető nemzeti közösségek kulturális programjait, művelődési értékeit, népköltészeti örökségük megismertetését, népszerűsítését és terjesztését, az inter- és multikulturális kapcsolatokat, az*

<sup>422</sup>Juhász i. m. 50.



anyanyelvű irodalmi alkotások, tudományos munkák létrehozását, az illető közösség irodalmának és történelmének kutatását.” Ez azt jelenti, hogy egy adott kisebbséghez tartozó személy individumként nem lehet viszonyban a kultúra területén a román állammal, csak szervezeti keretek között.

### **(iii) A tömegtájékoztatási eszközök**

A 26. cikk (1) bek. egy kissé általános, nehezen behatárolható előírást tartalmaz: „A közszolgálati rádió- és televíziós adóknak megfelelő sugárzási időben országosan vételezhető műsorokat kell biztosítaniuk a nemzeti kisebbségi adások számára.” Véleményünk szerint az alsó küszöb meg nem határozása lehetetlenné teszi a számonkérést, emellett a cikk nem tartalmaz semmilyen szankciót az előírás be nem tartása esetére.

Vitatható a 26. cikk (2) bek., amely szerint a közszolgálati rádió- és televízióadók keretében a nemzeti kisebbségek szerkesztőségeinek vezetőségét kizárólag az illető nemzeti kisebbség Kulturális Autonómia Nemzeti Tanácsának beleegyezésével, vagy az adott nemzeti kisebbség reprezentatív szervezetével való konzultációt követően nevezik ki, ugyanis a tanács nemléte esetén, a politikum számára beleszólást engednek a közszolgálati média irányításába, tehát felmerülhet a média függetlenségének a kérdése. Itt célszerűbb lett volna egy politikától független civil szervezetet létrehozni.

A 26. cikk (3) bek. szerint valamely régióban „jelentős számban élő nemzeti kisebbségeknek, kérésükre, a közszolgálati adók egész napos regionális rádió- és televíziós adásokat biztosítanak, saját anyanyelvükön.” Ez egy igen fontos előírás, de ugyanakkor kifogásolható a „jelentős számban” megfogalmazás, mert különböző értelmezésre ad lehetőséget, így az állam gyakorlatilag szinte bármikor hivatkozhat arra, hogy a kisebbség nem elég jelentős számú.

### **(iv) A kisebbségekhez tartozó személyek felekezeti szabadsága**

A 28. cikk szerint „az állam szavatolja a vallási felekezetek egyenlőségét, valamint azok intézményi és működési autonómiáját.” A 30. cikk értelmében pedig a vallási felekezetek létrehozhatnak egyesületeket és alapítványokat, valamint kulturális-nevelő, illetve szociális-jótekonysági intézményeket, amelyeknek a tevékenységét az állam a törvény szerint támogatja.<sup>423</sup>

### **(v) Az anyanyelv használata**

A 31. cikk gyakorlatilag összefoglalja azokat a létező előírásokat, amelyek a kisebbségek anyanyelvhasználatáról rendelkeznek. Kifogásként itt is megfogalmazható a

<sup>423</sup> Az ortodox egyház arányaiban jóval magasabb támogatást élvez, mint a kisebbségi egyházak.

215/2001-es közigazgatási törvény előírásaira való utalás.<sup>424</sup> Véleményünk szerint célszerű lett volna egy alacsonyabb küszöb meghatározása, tekintettel arra, hogy folyamatosan csökken a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok létszámaránya azonban, amint a közigazgatási törvényre való utalás is jelzi, a jogalkotó nem törekedett a fennálló keretek fesztítésére a kisebbségek számára.

A 35. cikk. alapján a kisebbségek anyanyelvhasználatának biztosítása érdekében az állam gondoskodik a köztisztviselők, a rendőrségi tisztek és közegek, az igazságszolgáltatási jegyzők és az engedélyezett fordítók felkészítéséről. Kérésre, abból a célból, hogy a rendőrség keretében nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket alkalmazzanak, az állam beiskolázási számot állapít meg számukra.

A 36. cikk. szerint „*azokban a területi-közigazgatási egységekben, ahol jelentős számú nemzeti kisebbségekhez tartozó személy él, az egészségügyi intézményekben, öregotthonokban, menhelyeken, társadalmi gondozókban és árvaházakban olyan orvosi és szakszemélyzetet alkalmaznak, amely ismeri az illető nemzeti kisebbség nyelvét*”.

Juhász Albin álláspontja szerint az állami intézmények alkalmazottaira vonatkozó nyelvismereti előírásokkal kapcsolatban szerencsés lenne egy olyan határidő kijelölése, amely elégséges felkészülési időt biztosít az adott területen élő kisebbség nyelvének elsajátítására. Saját véleményünk, hogy az állami hivatalnokok, köztisztviselők, fordítók esetében is törekedni kellene annak elősegítésére, hogy a kisebbséghez tartozó személyek adott kisebbség számarányának megfelelően legyenek képviselve a hivatalokban.<sup>425</sup> Amint fentebb láttuk a tervezet jelenleg ezt csak a rendőrség esetében tartja kívánatosnak, hiszen csupán ezen állomány esetében célozza a megfelelő beiskolázást a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek alkalmazása érdekében. Úgy véljük, hogy a kisebbség mindenképpen többet profitál abból, ha a hozzá tartozó személyek oktatását, képzését támogatja az állam, illetve annak adott szerve, mintha a többséghez tartozó, szakmailag ugyanúgy felkészített többséghez tartozó emberek nyelvi oktatására kellene sort keríteni.

Jelentős rendelkezést tartalmaz a 38. cikk, amely biztosítja a különböző hivatalos iratoknak két nyelven – román és az illető kisebbség nyelvén – történő kiállítását, és ezek állam általi elismerését. Itt jelentős probléma az előírás alkalmazásával kapcsolatban merül fel, hiszen ez azt jelenti, hogy számos nyomtatványt és hivatalos iratot, ami jelenleg csak

<sup>424</sup> Azokon a területi közigazgatási egységekben, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok létszáma meghaladja az összlakosság 20 százalékát, az illető nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgároknak a helyi közigazgatási hatóságokkal fenntartott kapcsolatukban joguk van az anyanyelvhasználatra a 2001/215-ös helyi közigazgatási törvény alapján.

<sup>425</sup> Juhász i. m. 49.

román nyelven létezik, le kell fordítani és újra kell nyomtatni két nyelven.<sup>426</sup> Ez viszont jelentős többletköltséget jelent, és az sem világos, hogy ezeket a költségeket kik finanszírozzák: az állam, az illető kisebbségek autonómia testületei, a kisebbségi szervezetek vagy esetleg az érintett személyek/intézmények.

Következésképpen elmondhatjuk, hogy nehéz a gyakorlatba ültetni azokat a megfogalmazásokat, amelyek bizonyos – általában a nyelvhasználatra vonatkozó – jogok gyakorlását egy adott nemzeti kisebbség „jelentős” számarányához kötik. Egy konkrét, pontos szabályozás nélkül eltérő értelmezésekre adnak alapot kisebbség és többségi szervek között, ez pedig elhúzódó politikai és jogi vitákat eredményezhet, megnehezítve ezáltal a szóban forgó jogok gyakorlását.<sup>427</sup>

#### **4.2.2. A kisebbségi szervezetek, az NKT és az EKH**

A törvénytervezet második része két fejezetből áll: *A nemzeti kisebbségek szervezetei* (III. fejezet) és a *Nemzeti Kisebbségek Tanácsa és az Etnikumközi Kapcsolatok Hatósága* (IV. fejezet).

##### *(i) A nemzeti kisebbségek szervezetei*

A 39. cikk (1) bekezdésének értelmében, a törvény a nemzeti kisebbségi szervezetek létrehozásának két módját nevesíti.

1) a 2000/26-os számú, egyesületekről és alapítványokról szóló kormányrendeletnek megfelelően, az előírt jogok és kötelezettségek alanyaiként, amely szervezetek nem vehetnek részt a parlamenti választásokon, az államelnök-választásokon illetve a helyi választásokon - tehát csak a Kulturális Autonómia Országos Tanácsának megválasztásán vehetnek részt<sup>428</sup>;

2) az alkotmány 62. cikkének (2) bekezdésében meghatározott kisebbségi szervezetek esetében, amelyek részt vesznek a parlamenti választásokon, az államelnök-választáson és a helyi választásokon. A törvénytervezet ez utóbbi szervezetek szabályozására vállalkozik.

A 40. cikk (1) bek. a kisebbségi szervezetek definícióját adja meg: „*Valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személyek szervezete az a jogalany, amelyet teljes cselekvőképességgel*

<sup>426</sup> Figyelembe véve a törvénytervezet által érintett kisebbségeket, minden típusú nyomtatvány esetében ez húsz kétnyelvű iratot jelent, hiszen jelen törvény húsz kisebbségre vonatkozik.

<sup>427</sup> Ilyen általános rendelkezést tartalmaz többek között a 17. cikk c) és d) pontja; a 26. cikk (1) és (3) bek.; a 31. és 37. cikk.

<sup>428</sup> Pontosabban, a tervezet 62. cikkének (5) bek. értelmében ezen szervezeteknek a tagjai vehetnek részt a választásokon.

*rendelkező személyek hoznak létre, akik kijelentik, hogy az illető nemzeti kisebbséghez tartoznak, és akik megegyezés alapján anyagi hozzájárulásukat, ismereteiket és/vagy munkájukat közösen és visszavonhatatlanul a szervezet rendelkezésére bocsátják annak a tevékenységnek a véghezvitelére, amelynek célja az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási önazonosság megőrzéséhez, kinyilvánításához és fejlesztéséhez való jog szavatolása, valamint az illető kisebbség ezen közösségi érdekének megvalósításához szükséges intézményi és törvényes keretek létrehozása, bővítése és védelme.”*

A 40. cikk (2) és (3) bek. a kisebbségi szervezetek bejegyzéséhez szükséges alapító tagok számát szabályozza, miszerint egy kisebbségi szervezetnek a bejegyzéshez meg kell szereznie az illető közösség létszáma 10 százalékának megfelelő személy aláírását, illetve ha ez meghaladja a 25 ezres létszámot, akkor 25 ezer aláírást, oly módon, hogy azok az ország legkevesebb 15 megyéjében lakó személyektől származzanak, és megyénként legkevesebb 300 aláírás szerepeljen a listán. A szervezetnek ez az egyik legvitatottabb része. A kifogásolók többsége indokolatlannak tartja a nagyszámú aláírás összegyűjtését, így több sikertelen módosító javaslat is született erre a cikkre vonatkozóan.<sup>429</sup>

Ezen kritikák alapja, hogy a törvény aránytalanul szigorúbb feltételeket támaszt a kisebbségi szervezetek bejegyzése esetében, mint a párttörvény a pártok bejegyzése esetében. Ezekkel szemben Varga Attila - a törvénytervezet egyik alkotója - úgy gondolja, hogy ezen érvek csak látszólag helytállóak, hiszen az alkotmány értelmében a kisebbségi szervezetek „pozitív diszkriminációval juthatnak be a parlamentbe, és távolról sem kell elérniük a rendes mandátumhoz szükséges szavazatok számát, csupán annak töredékét. Igaz ugyan, hogy a párttörvényben a bejegyzési feltételek enyhébbek, de a pártok sokkal nehezebben jutnak be a parlamentbe, mint a kisebbségi szervezetek.”<sup>430</sup>

Tényként megállapítható, hogy a román politikai rendszer megteremtette a kisebbségek szervezeteinek azt a lehetőséget, hogy viszonylag kevés szavazattal egy képviselőt juttathassanak a törvényhozás alsóházába (pozitív diszkrimináció), azonban a túl szigorú bejegyzési feltételek egyszerűen azt gátolják meg, hogy a választásokon indulni szándékozó kisebbségi szervezetek (pártok) létrejöhessenek.<sup>431</sup>

Véleményünk szerint - figyelembe véve az 5%-os parlamenti küszöböt - legitimálható az RMDSZ monopolhelyzetének biztosítása, hiszen ha két romániai magyar párt indulna a

<sup>429</sup> Ld. bőv. Márton – Orbán i. m. 166-179.

<sup>430</sup> Varga Attila: *Kisebbségi jogok rendszere és a kulturális autonómia a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetben*, Romániai Magyar Jogtudományi Közlemény 2005/1. (III. évf.), 38.

<sup>431</sup> Ez a kérdés elsőként nem ennek a törvénynek a problémája, hisz a román választási törvények 2004-ben történő módosításai nyomán jelent meg. Megjegyzendő, hogy ezen módosításokban közreműködött az RMDSZ is, mint kormányzópárt, tehát addig nem léteztek a fent említett szigorú bejegyzési feltételek a kisebbségi szervezetek számára.

parlamentari választásokon, nagy valószínűséggel egyik sem érné el az 5%-os bejutási küszöböt. Ugyanakkor az is megjegyezendő, hogy a kisebbségi törvénytervezet nem tesz különbséget a parlamenti és a helyhatósági választásokon indulni szándékozó szervezetek között. Ez azért problematikus, mert a korábban említett pozitív diszkrimináció csak a parlamenti választásokon érvényes, a helyhatósági választások esetében nem<sup>432</sup> Így indokolt lenne lehetőséget biztosítani azoknak a kisebbségi szervezeteknek is a helyhatósági választásokon való indulásra, amelyek nem tudtak vagy nem állt szándékukban országos szervezetet létrehozni.<sup>433</sup>

Veress László álláspontja értelmében a roma kisebbség szempontjából is előnyösebb lenne a választási törvényhez képest egy nagyobb pluralizmust biztosító feltételrendszer kialakítása. A jelenlegi szabályozás komoly károkat okozhat, ugyanis ez a közösség sajátos településszerkezete miatt nagyon tagolt Romániában, ami megnehezíti a törvény által támogatott feltételek között egy vagy több országos szervezet bejegyzését.<sup>434</sup>

A 40. cikk (4) bek. lehetővé teszi nem kisebbségi személyek számára is valamely kisebbségi szervezet tagjává válását, az alapító tagok összlétszámának 25%-ra korlátozva e személyek maximális arányát egy kisebbségi szervezet esetében mind országos, mind helyi szinten. Az (5) bek. megtiltja, hogy egyazon személy két kisebbségi szervezet tagja lehessen.

A 41-46-ig terjedő cikkek, a bejegyeztetési eljárás mozzanatainak meglehetősen aprólékos szabályozása mellett az alapító tagokat tartalmazó listák formai feltételeit is részletesen szabályozza. A 41. cikk alapján a kisebbségi szervezetek egy, a bukaresti törvényszék mellett létrehozott speciális nyilvántartásba kerülnek bejegyzésre.

A tervezet 43. cikkének e). pontja a szervezet alaptökéjének minimális mértékét a megalakulás időpontjában számított 50 bruttó átlagbérnél megfelelő összegben állapítja meg, „amelyet természetben és/vagy pénzbeli hozzájárulás formájában bocsátanak rendelkezésre”. Ez jelenleg 33500 lejt jelent, ami egy komoly megszorítás sok szervezettel szemben.

A 47. cikk értelmében mindazok a kisebbségi szervezetek, melyek a tervezet által szabályozott tevékenységeket akarnak kifejteni, a törvénytervezet hatályba lépését követő 6 hónapon belül kötelesek újjáalakulni, ellenkező esetben csak az egyesületekre és alapítványokra vonatkozó 2000/26-os kormányrendeletben előírt jogait és hatásköreiket

<sup>432</sup> A 2004/67-es sz. a helyhatóságok megválasztását szabályozó törvény nem tartalmaz kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget a kisebbségek számára a helyi képviseleti testületekben.

<sup>433</sup> A Velencei Bizottság megfogalmazta, hogy a helyi képviselet nem tehető függővé a parlamentben való képvisellettől. Ld. a jelentés 46. pontját. Forrás: *Opinion on the Law for the Election of Local Public Administration Authorities in Romania*; Venice, 3–4. december 2004. [[http://www.venice.coe.int/docs/2004/cdl-ad\(2004\)040-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/cdl-ad(2004)040-e.asp) (elérés: 2011. 11. 10.)]

<sup>434</sup> Veress László: *Megjegyzések a kisebbségi törvénytervezet újabb változatához*. Krónika, Szempont, 2005. május 27. 15.

gyakorolhatják. A szabályozásnak megfelelően még a parlamenti képviselettel rendelkező szervezetre is vonatkozik az előírás.

A 48. cikk pontokba szedve sorolja fel a kisebbségi szervezetek jogait, Egyes jogositványok gyakorlását feltételes, nem kötelező, másokat viszont állító módban, kötelező formában fogalmazza meg. Több alpont is felveti az ugyanazon kisebbségen belüli szervezetek közötti viszony kérdését.

A tervezet szövege nem tartalmaz előírást arra vonatkozóan, hogy amennyiben több szervezet bejegyzésére került sor egy kisebbségen belül, milyen a viszony ezek között, milyen módon történik a hatáskörök egymás közötti esetleges felosztása vagy párhuzamos gyakorlása, ha konfliktus alakul ki két szervezet között (pl. pénzügyi és személyi kérdésekben), kinek a feladata ezeket kezelni? Nyilvánvaló, hogy nem ajánlatos ebben a kérdésben a döntést a román állam szerveire bízni, hiszen itt egy kisebbségen belüli problémáról van szó.

A 49. cikk (1) bek. szerint a nemzeti kisebbségi szervezetek részt vehetnek a helyhatósági, parlamenti és államfőválasztásokon, amennyiben teljesítik a 2000/26-os módosított és kiegészített kormányrendelet 38. cikkének feltételeit, amely a közhasznú egyesületekre és alapítványokra vonatkozik. Ezzel a „közhasznúsági” megkötéssel a törvénytervezet egy szigorító kitéletet foglal magába, lényegesen szűkítve a helyhatósági és parlamenti választásokon potenciálisan indulni képes kisebbségi szervezetek körét.

A tervezet 49. cikkének (2) bek. az EKH-nak hatáskörébe utalja a „közhasznúsági” feltételek teljesítésének megállapítását. Ez az előírás sokáig vitatott volt, mert egy nem független, hanem a miniszterelnöknek alárendelt politikai szerv döntési hatáskörébe utalta a kérdést, melyet jelenleg az RMDSZ által nevesített személy vezet.<sup>435</sup> Am 2011 nyarán a többi romániai nemzeti kisebbség frakciójának módosító javaslata nyomán az EKH autonóm intézménnyé alakul át (neve az Etnikumközi Kapcsolatok Hatósága lesz) a tervezet módosítása révén, ami azt jelenti, hogy a hivatal vezetőjét nem a kormány, hanem a kisebbségek fogják jelölni.

A parlamenti, államfő vagy helyhatósági választásokon résztvevő kisebbségi szervezetekre érvényesek a 2003/14-es számú, a politikai pártokról szóló törvény előírásai. Erről a tervezet 50. cikke rendelkezik.

Következésképpen vélemezhető, hogy a tervezet ezen rendelkezéseinek megfogalmazásakor a politikai érdek kissé háttérbe szorította a jogi megközelítést. A tervezet

<sup>435</sup> Az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatalának vezetője, az RMDSZ által delegált államtitkár, Markó Attila.

néhány rendelkezése pontosításra szorul. Ezen pontosítások elvégzése a kidolgozó érdeke is, hiszen egy néhány rendelkezés esetén komoly jogi problémák merülhetnek fel.

(ii) *A Nemzeti Kisebbségek Tanácsa és az Etnikumközi Kapcsolatok Hatósága*<sup>436</sup>

Az 51. cikk (1) bek. meghatározza, hogy az NKT-nak tagjai a parlamentben képviselt nemzeti kisebbségi szervezetek, amelyen keresztül ezek együttműködnek a romániai nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási azonosságuk kifejezésére, megőrzésére és fejlesztésére vonatkozó joguk szavatolása érdekében.

A (2) bekezdés szerint amennyiben valamelyik nemzeti kisebbségnek egyik szervezete sem nyerte el a parlamenti mandátumhoz szükséges szavazatszámot, akkor az NKT-ban az illető kisebbséget az a szervezet képviseli, amelyik legtöbb szavazatot szerzett a legutóbbi parlamenti választáson. Tehát a választásokon való megmérettetéshez való kötöttség, az abban való részvétel, a testület politikai jellegét teszi egyértelművé.

Márton János és Orbán Balázs véleménye szerint ezen szabályozás diszkriminatív, ugyanis előnyben részesíti azokat a kisebbségi szervezeteket, melyek részéről jelenleg képviselők találhatók a parlamentben. Javaslatauk alapján célszerű lenne, ha a tervezet egyáltalán nem tenne különbséget parlamenti és nem parlamenti szervezetek között, hanem az egy kisebbségen belül, jelen törvénytervezet értelmében megalakuló összes szervezet számára biztosítaná az NKT-ban való részvételt.<sup>437</sup> Azonban - véleményünk szerint - egyenlő eséllyel biztosítani minden bejegyzett kisebbségi szervezet részvételét az NKT-ban túlságosan megnövelné a részvevő szervezetek számát, s figyelembe véve a sokszor szöges ellentétben álló nézőpontokat, teljesen ellehetetlenülne a szervezet gyakorlati működése. Ezért javasoljuk, hogy a törvénytervezet biztosítsa a választásokon elért eredmények alapján - függetlenül a parlamenti mandátumhoz szükséges szavazatszám elérésétől - az első két adott kisebbségen belüli szervezet számára az NKT-ban való részvétel jogát. Ez a „kettős részvételi jog” nyilvánvalóan csak a nagyobb lélekszámú kisebbségeket illetné meg.

Az NKT - az 52. és 53. cikk értelmében - a kormány konzultatív szerve, amelynek hatásköre javaslatok megfogalmazására terjed ki, de egy esetben döntési jogkörrel is rendelkezik, éspedig a nemzeti kisebbségi szervezetek működésének finanszírozására szánt költségvetési alapok elosztása tekintetében. Véleményünk szerint kifogásolható, hogy - a

<sup>436</sup> A Nemzeti Kisebbségek Tanácsának működését jelenleg a 2001/589-es sz. módosított kormányhatározat, az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatalának működését pedig a 2005/111-es sz. kormányhatározat szabályozza.

<sup>437</sup> Márton - Orbán i. m. 181.

jelen szabályozás szerint - egy adott kisebbség esetében egyetlen szervezet tesz javaslatot, illetve dönt saját maga és a kisebbség további, jelen tervezet alapján bejegyzésre kerülő szervezeteinek költségvetési támogatásáról.

Az 55. cikk (1) bek. alapján a jelenleg működő Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala átszervezésével –, ahogy már korábban említettük - megalakítják az Etnikumközi Kapcsolatok Hatóságát, mint független autonóm intézményt, melynek célja a romániai nemzeti kisebbségek védelme. Az NKT-val ellentétben, az EKH-nak törvénykezdeményezési joga is lesz, a törvénytervezet még az NKT-val való kapcsolattartást irányozza elő számára, s egyfajta koordinációs szereppel is megbízza az NKT működését illetően.

#### 4.2.3. A kulturális autonómia

A tervezet harmadik részének tekinthető V. fejezet a kulturális autonómia kérdéskörét, ennek keretében jogosítványait, működtető szerveit, gyakorlásának kereteit hivatott szabályozni.

Az 56. cikk szerint „*az állam elismeri és szavatolja a nemzeti közösségeknek a kulturális autonómiához való jogát.*” A kulturális autonómiát az 57. cikk (1) bek. határozza meg: „*Jelen törvény értelmében a kulturális autonómia valamely nemzeti kisebbség azon képességét jelenti, hogy a tagjai által választott tanácsok révén döntéseket hozhat kulturális, nyelvi és vallási identitását érintő kérdésekben.*” Véleményünk szerint ez a megfogalmazás korlátozó, hiszen nem biztosítja a nemzeti kisebbségek számára a döntési jogot, csupán képességként jeleníti meg az autonómia gyakorlását.<sup>438</sup>

Fábian Gyula szerint „*a kulturális autonómia alatt egy kisebbség kulturális ügyekben való önrendelkezését értjük, vagyis tágabb értelemben a kulturális, nevelési, oktatási és nyelvi problémák igazgatását.*”<sup>439</sup>

Gál Kinga a kulturális autonómiát a következőképpen írja le: „*Az önkormányzat kulturális ügyekre korlátozott, úgy mint hagyományőrzés, kulturális fejlesztés, kulturális és oktatási intézmények létrehozása. (...) Az intézmények döntéshozó és végrehajtó hatalma megmarad a kulturális élet keretei között, függetlenséget élvezve a központi kormánytól. Az állam gazdasági juttatásokkal tartja fenn a rendszert.*”<sup>440</sup>

<sup>438</sup> A cikkel kapcsolatban Toró T. Tibor módosító javaslatot fogalmazott meg, amelyben a kulturális autonómiát valamely kisebbség jogaként határozta meg, és nem képességként.

<sup>439</sup> Fábian Gyula – Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog I-II szöveggyűjtemény*, KOMP-PRESS, Cluj-Napoca, 2003. 170.

<sup>440</sup> Gál Kinga: *A kisebbségek nemzetközi védelme: az 1990-es évek jogi és politikai kerete*, Pro Minoritate, 2001. 133.



Kovács Péter szerint a kulturális autonómia „a kisebbség számára biztosított lehetőség, hogy tanuló ifjúságának oktatását, s mindenekelőtt nyelvi, kulturális és történelmi képzését maga végezze, hagyományait és intézményeit megőrizze. (...) Technikailag ezt általában konzultatív, de rendszerint osztott döntési jogkörrel biztosítják. Utóbbi az identitás megóvásához különösen fontos kérdésekben az együtt-döntést, gyakorlatilag vétójogot is jelenti.”<sup>441</sup>

A fenti különböző definíciókból kitűnik, hogy a kulturális autonómia a kisebbségek számára döntési jogokat és vétójogot biztosít, továbbá döntési és végrehajtói függetlenséget az állami hatóságokkal szemben.

A törvénytervezet 58. cikke a)-tól l). pontig sorolja fel a kulturális autonómia hatásköreit, illetékességeit.

A kompetenciákat felsoroló egyes pontok esetében megállapítható, hogy csak néhány kérdésben juttat kizárólagos hatáskört a kulturális autonómiának, fontos kérdésekben fenntartja az állam beavatkozásának lehetőségét, illetve nem tisztázza egyértelműen, hogy mikor, milyen helyzetben gyakorolja az állammal közösen s mikor egyedül a jogosítványokat. Kritikaként fogalmazható meg az is, hogy a tervezet különválasztja a kisebbségi magán oktatási és kulturális intézményeket az államiaktól, csak előbbieik esetében ad saját hatáskörben gyakorolható jogosítványokat a kulturális autonómiának.

Javasoljuk a törvénytervezet módosítását, annak érdekében, hogy a kulturális autonómia saját hatásköröket is élvezzen a kisebbségi vonatkozású, a nemzeti kisebbségek számára fontos állami intézmények működtetésében. Ez nyilvánvalóan nagyobb autonómiát biztosít, mint a tervezet jelenlegi tartalma által a magánjogi intézményekre kiterjesztett hatáskörök.

Továbbá az 58. cikk f) pontja hatáskört állapít meg a nemzeti közösség identitás megőrzését támogatni hivatott pénzalapok kezelését illetően, de nem rendelkezik a kulturális autonómia által kezelt források nagyságát megalapozó költségvetési tervek összeállításának, benyújtásának jogköréről.

Problematikus a cikk l) pontja<sup>442</sup> is, hiszen nem tisztázza, hogy ez az illeték kire nézve kötelező: az illető kisebbség minden tagja számára, a kulturális autonómia testületeit megválasztó személyek számára, esetleg a kulturális autonómiát gyakorló szervezet, vagy az

<sup>441</sup> Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Osiris Kiadó, Bp, 1996. 184–185.

<sup>442</sup> 58. cikk l) pont „különleges illeték megállapítása a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek esetében a kulturális autonómia intézményei működésének biztosítására, a törvény feltételei között.”

összes bejegyzésre kerülő, adott nemzeti közösség kisebbségi szervezetei tagsága számára? Nyilvánvaló, hogy ez egy olyan pénzügyi kérdés, amely tisztázásra szorul.<sup>443</sup>

Juhász Albin álláspontja szerint a tervezet egyik legkritikusabb pontjának a finanszírozási kérdések nagyvonalúsága, illetve azok szabályozásának hiánya.<sup>444</sup> A nyugat-európai tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy ennek a kérdésnek a megfelelő eljárásokra és garanciákra is kiterjedő rendezése nélkülözhetetlen a kisebbségi közösség életében, a törvény által biztosított rendelkezések tartalommal való megtöltése során.<sup>445</sup>

A jogosítványok gyakorlásának céljából, az 59. cikk (1) bek. alapján a nemzeti kisebbségek szervezetei kezdeményezhetik a Kulturális Autonómia Országos Tanácsának (KAOT) létrehozását. E tanács gyakorolja a kulturális autonómiához rendelt feladat- és hatásköröket. A tervezet viszont a tanács létrehozását lehetőségként és nem kötelező erejű rendelkezésként írja elő. Amennyiben egy kisebbség nem kezdeményezi a tanács megalakulását, akkor a kulturális autonómia egyes jogosítványainak gyakorlási lehetősége az adott kisebbség reprezentatív szervezetét illetik meg (2. bek.). Következésképpen, ha a KAOT megalakul, akkor ez által a nemzeti közösség a kulturális autonómiát éli meg, amennyiben nem jön létre, csak a reprezentatív kisebbségi szervezetek által gyakorolt egyes, a kulturális autonómia kompetenciái sorában helyet foglaló jogosítványok gyakorlásáról beszélhetünk.

A 61. cikk (1) bek. kimondja, hogy az így létrejött tanácsok „*jogi személyiséggel rendelkező autonóm közigazgatási hatóságok.*” Ezáltal a törvénytervezet egy olyan státussal rendelkező szerv megalakulásának a lehetőségét teremti meg a kisebbségek vonatkozásában, melynek létezése, a kisebbségek vonatkozásában példátlan Románia történelme során. Átala ugyanis egy olyan hatóság jön létre, amely, a parlamenten kívül semmilyen más hatóság nincs alárendelve.

A 62. cikk (1) bekezdésének értelmében a KAOT belső választások révén jön létre, az illető nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által leadott szavazatok alapján. Itt fölvetődik a kérdés: mi alapján döntenek el, hogy ki tartozik az illető nemzeti kisebbséghez? Amennyiben a 4. cikke (1) bekezdését tekintjük irányadónak, úgy a szabad identitásválasztás értelmében mindenkinek joga van ahhoz a nemzetiséghez tartozónak vallania magát, amelynek akarja. Ez a rendelkezés nem zárja ki azt az elvi lehetőséget, hogy valamely nemzeti kisebbség

<sup>443</sup> Varga Attila: *Elfogadható Törvénytervezet kell. – Gazda Árpád interjúja Varga Attilával*, Krónika, 2005. 03. 21. 1-3.

<sup>444</sup> Ld. bőv. Juhász i. m. 49-50.

<sup>445</sup> A Spanyol Királyság alkotmánya részletesen rendelkezik az autonóm közösségek pénzeszközeinek forrásairól. Hasonlóan az Olasz Köztársaság alkotmánya a 118. cikkben és az azt követő rendelkezésekben a régiók önálló törvényhozási tárgyköreinek meghatározása mellett rögzíti azok pénzügyi önállóságát is. [Ld. bőv. Kovács István, Tóth Károly (szerk.): *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*, Zrínyi, Bp, 1990.]

autonómiatestületének megválasztását más etnikumhoz tartozó személyek döntően befolyásolják.

A törvénytervezet nem beszél arról sem, hogy személyre szóló vagy pedig listás választás keretében kerül sor a tanácsok megválasztása, és hogy a választási körzetek behatárolása a választási törvény alapján, vagy esetleg attól eltérően, más kritériumok mentén történik. Mindezekre a 62. cikk (2) bekezdésében található utalást, amikor a tervezet a kormány hatáskörébe utalja a választások szabályrendszerének kidolgozását, mely az EKH-nak kezdeményezésére, az adott kisebbség reprezentatív szervezetével való konzultációt követően fogad el erre vonatkozó rendeletet.

A 64. cikk (1) bek. szabályozza a KAOT-ot alkotó tagok számát, adott kisebbség létszámához kötve ennek nagyságát, míg a (2) bek. értelmében e tanácsok mandátuma négy évre szól. A részletes szabályozások kidolgozását a tanácsok megalakulását követően elfogadásra kerülő statútumok, illetve szervezési és működési szabályzatok keretében irányozza elő a törvénytervezet. Egyetértünk Márton Jánossal és Orbán Balázssal abban, hogy néhány lényeges kérdés megválaszolatlan marad.<sup>446</sup> Nem tisztázza a tervezet pl. a KAOT és a megyei és helyi tanácsok közötti viszonyrendszert. Ez azért problematikus, mert az 58. cikkben felsorolt több hatáskör is egybeesik az említett önkormányzati testületeknek a közigazgatási törvényben meghatározott hatásköreivel.

A kisebbségi törvénytervezet záró és átmeneti rendelkezéseket tartalmazó utolsó fejezetének 76. cikke értelmében „*a jelen törvény kiegészül a hatályban levő jogszabályokkal*”, míg a 78. cikk szerint „*a törvény életbe lépésekor minden ellentétes rendelkezés hatályát veszíti.*” Visszatérve a korábbi hatásköri problémához, amennyiben a törvénytervezet életbe lépésével a vele ellentétes rendelkezéseket hatálytalanítja -, így a közigazgatási törvény ellentétes előírásait is<sup>447</sup> - egy nem kívánt állapot állhat elő, sérülhet ugyanis a szubszidiaritás elve, hiszen helyi kérdésekben kikerül a döntés az önkormányzatok kezéből (pl. egy székelyföldi magyar településen) egy magasabb szintű, országos testület kezébe.

<sup>446</sup> Ld. bőv. Márton - Orbán i. m. 187.

<sup>447</sup> Pl. a közigazgatási törvény rendelkezése szerint a helyi kulturális vagy oktatási intézmény igazgatóját a település önkormányzata nevezi ki. A kisebbségi törvény viszont ezt a hatáskört a kulturális autonómia szerveinek a hatáskörébe utalja.

## Következtetések

A nemzeti kisebbségek jogainak a védelme a román jogrendszer keretében több hiányosságot mutat. Még ha más területekkel szemben a belső jogszabálykeret nem is tartalmaz ellentmondásokat az egyes jogszabályi előírások között, a nemzetközi okmányokat pedig hűségesen ültették át a belső jogrendbe, az így létrehozott jogrendszer nem tudja megteremteni az összes szükséges jogi eszközt azon jogok teljes körű tiszteletben tartásának biztosítására, amelyeket a nemzeti kisebbségek tagjai élveznek. Ezért javasoljuk a nemzeti kisebbségekről szóló törvény elfogadását, amely magában foglalná a területen létező összes törvényi előírást. Ezek ma rendkívül szétszórtan vannak benne különböző, a társadalmi élet általános aspektusait szabályozó jogszabályokban.

Mindezidáig (2012 dereka) a román politikai kereteket nem sikerült annyira kitágítani, hogy egy ilyen törvény elfogadható legyen. Hogy ez mikor történhet meg, nehéz megjósolni. Véleményünk szerint éppen a 2012-es kampányra készülő sovén nyelvezetet használó politikusok részéről nem várható, hogy megszavazzák a törvénytervezetet. A kormányzati felelősségvállalással - parlamenti vita megkerülésével – történő életbe léptetés járhatóbb útnak tűnik, de ez sem akadálymentes.<sup>448</sup> A kormányban és a minisztériumokkal lefolytatott vitákban a kifogások elsősorban a Kulturális Autonómia Országos Tanácsának döntési hatásköreire vonatkozóan fogalmazódtak meg: a koalíciós partnerek éppen a döntési jogot szeretnék kivenni a testület kezéből.

Problémát jelent, hogy a törvénytervezet tartalmi elemei két évtizedes múltra tekintenek vissza, s a tervezet maga is lassan hét éves, így véleményünk szerint módosítani kellene a megváltozott társadalmi érdekeknek megfelelően, hisz lehet, hogy a romániai magyarságnak azóta, már másra van szüksége. Az alábbiakban a fenti elemzés tükrében megfogalmazunk néhány következtetést és javaslatot a kisebbségi törvénytervezettel kapcsolatban.

Véleményünk szerint a tervezet egyik legkritikusabb pontja a finanszírozási kérdések szabályozásának a hiánya, hisz a pénzügyi feltételek biztosítása az egyik legfontosabb feltétel az autonómia működése szempontjából. Nem szerencsés, hogy a tervezet hivatkozásokkal más jogszabályok hatáskörébe utalja e kérdések rendezését,<sup>449</sup> mert nem biztos, hogy azok a tervezet hatálybalépését követően az új törvény teremtette viszonyok között is megfelelően alkalmazhatónak bizonyulnak.

<sup>448</sup> Az alkotmány 73. cikk 3. bek. r. pontja szerint a romániai nemzeti kisebbségek jogállása organikus törvénnyel szabályozandó.

<sup>449</sup> European Commission for democracy through law, Opinion no. 345 / 2005, CDL-AD(2005)02. (C, 13).

A tervezet másik lényeges hiányossága, hogy a kisebbség kulturális autonómia testületeinek megválasztásával kapcsolatban nem szabályozza az aktív és passzív választójogot. Így nincs kizárva, hogy valamely kisebbség autonómiatestületeinek megválasztását más nemzetiséghez tartozó személyek döntsék el, ugyanígy nem zárható ki az etnobiznisz lehetőségét sem - erre már Romániában van példa a parlamenti választásokon induló szervezetek esetében,<sup>450</sup> és a magyarországi kisebbségi önkormányzatok példája is ezt támasztja alá.<sup>451</sup>

A felsorolt a kritikák ellenére is a kisebbségi törvénytervezet elfogadásának gyakorlati jelentősége rendkívül nagy, hisz valójában a „*kisebbségi alkotmány*” szerepét töltené be Romániában. Az állam alkotmányos szabályai alá tartozna, de egyúttal megkövetelné a román jogrend hozzáigazítását rendelkezéseihez minden nemzeti kisebbségeket érintő kérdésben. Az, hogy Romániában még nem fogadtak el kisebbségi törvényt, holott nagyon szükséges lenne, ellentétes mindazon - Románia által írásban vállalt - kötelezettséggel, amelyeknek törvénybe foglalását az ország Európa Tanácsba való belépésekor ígérte meg. Mint ahogy a fejezet elején láttuk volt több kísérlet is, de a törvényhozó fórumon belüli erős nacionalista irányzat megakadályozta e tervezetek vitára bocsátását. Miután Románia ratifikálta a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt, arra az álláspontra helyezkedtek, hogy nincs szükség kisebbségi törvényre, helyét a keretegyezmény tölti be. Viszont éppen ez az ET által elfogadott szöveg írja elő egy ilyen törvény kidolgozását.

---

<sup>450</sup> Ld. bőv. Gabriel Andreescu: *Nem az autonómia, hanem az etnobiznisz a probléma*, Krónika, Szempont, 2005. 04. 13. 3.

<sup>451</sup> Ld. bőv. Rátkai Árpád: *A kisebbségi önkormányzatok legitimitáció hiánya*, MTA Kisebbségkutató Központja, [[http://www.kisebbssegivalasztasok.mtaki.hu/all\\_in\\_one/ratkai\\_arpad\\_kisebbségi\\_onkorm\\_legitimaciohiany\\_a\\_regio\\_2000\\_3.pdf](http://www.kisebbssegivalasztasok.mtaki.hu/all_in_one/ratkai_arpad_kisebbségi_onkorm_legitimaciohiany_a_regio_2000_3.pdf) (elérés: 2011. 10. 12)]

## 5. A HELYI RENDŐRSÉG, MINT A DECENTRALIZÁCIÓ EGYIK FORMÁJA ROMÁNIÁBAN

A rendőrség az a szerv, amely sok esetben a legközelebb áll a mindennapok állampolgárához. Ha egy polgárnak kára van, vagy áldozat lesz, esetleg elkövet valamit, alapvetően a rendőrséghez fordul először, melyet sok esetben nem is tud elkerülni.

A rendőrség irányításától, szervezetétől és jogi háttérétől nagyban függ az, hogy a rendőr hogyan kezeli a polgárokat, mennyiben tartja tiszteletben ezek alapvető jogait. Romániában e tekintetben pozitív elmozdulás volt tapasztalható az ezredfordulót követően, amikor átfogó programot fogadtak el,<sup>452</sup> amelynek keretében helyi rendőri szerveket hoztak létre, egyidejűleg végrehajtva olyan változtatásokat (demilitarizálás), amelyek az önkormányzati rendőrség modelljének a megvalósulását szolgálják.

Főleg a kisebb településeken, ahol mindenki ismer mindenkit, valamint a kisebbségek nagy számmal vannak jelen, nem mindegy, hogy idegenek jönnek, valamilyen központi elképzelést végrehajtani, vagy a helyi önkormányzat, ahol a kisebbségek szavazata és elképzelései is megjelennek, a saját polgárait tudja ott tartani, akik a helyi elképzeléseket és a kisebbségeket is pártatlanul, esetleg inkább pozitívan diszkriminálva fogja tudni elbírálni. A kisebbségeknek az a jó, ha ismerik őket, szoros a kapcsolat, hiszen nagyon kiegyenlítettlen Románián belül a kisebbségek eloszlása. Pl. egy tiszta román területről származó rendőr nem sokat tud kezdeni egy székelyföldi magyar faluban, és nem sok empátiája lesz, ha Bukarestből valami kisebbségellenes ukázt kap, hogy ne hajtsa végre.

A magyarság számára igen fontos tehát, hogy a helyi közösségek nagyobb autonómiát kapjanak, úgy is, hogy a rendőrség kerül a helyi közigazgatás alárendeltségébe. Dolgozatunk tehát az önkormányzati rendőrséggel kapcsolatos tendenciákat, és a román jogi szabályozást vizsgálja föl, valamit egy ehhez kapcsolódó közvélemény-kutatás eredményeit ismerteti. Végezetül indokokkal alátámasztott javaslatot teszünk, az önkormányzati vagy helyi rendőrség magyarországi bevezetésére.

<sup>452</sup> Pavel Abraham: *Community Policing in Romania: de Factum, Tendencies, Solutions*, 25., OSCE supplementary human dimension meeting „*The Role of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities*”, Bécs, 2002. október 28-29.

## 5.1. Társadalmi részvétel a rendfenntartásban

A XX. század közepétől egyre jellemzőbbé vált, a technika eredményeinek – motorizáció, rádiós rendszerek, számítógépek – alkalmazása. Hamar kiderült azonban, hogy a technikai eszközök terjedése, amellet, hogy komoly segítséget jelent, káros hatással is jár: egyre fokozódó távolodás következett be a lakosság illetve a rendőrség között. Természetesen nemcsak a technikai fejlesztés volt az oka az elidegenedésnek, de sokan állítják, hogy a rendőrség azáltal, hogy például a gyalogos járőrszolgálat helyett rendszerint gépkocsikat használ járőrözésre, szinte teljesen elszigetelődött a lakosságtól.

Ehhez az is hozzá járult, hogy a hatalom által alkalmazott kényszer az embereket elidegenítette a rendőrségtől, amire ez utóbbiak a kényszer alkalmazásának és eszköztárának növelésével válaszoltak. Persze a közösségi/önkormányzati rendőrség nem jelenti a kényszer, az erőszak kiküszöbölését, azt azonban igen, hogy ezek csökkenő mértékű alkalmazásához meg kell nyerni az állampolgárok megértését, támogatását. Szikinger István szerint a stratégia meghatározó eleme a rendőrség ellenőrzésében való társadalmi részvétel.<sup>453</sup>

Bebizonyosodott, hogy a katonai jellegű, majd professzionális értékeket hangsúlyozó rendőri működés a legfejlettebb országokban sem hozta meg a kívánt eredményeket a növekvő társadalmi feszültségek és a rohamosan terjedő bűnözés közepette. Megállapították, hogy a bajok fő indokát a rendőrség és a társadalom közötti kapcsolatok megromlása jelenti.<sup>454</sup>

A fentebb említett elidegenedés és a bűnözés fokozódása közötti kapcsolat kimutatása ösztönzően hatott a bűnmegelőzés társadalmi eszközeinek kutatására és fejlesztésére. Hatékony bűnmegelőzés kizárólag társadalmi síkon és eszközökkel képzelhető el, ebben a vonatkozásban döntő szerepet tölt be a helyi rendőrség.<sup>455</sup> Sőt a közbiztonság érdekében a közösségi rendőrség proaktív, vagyis nem egyszerűen megelőző, hanem az adott helyi társadalom közösségi létét formáló, a pozitív értékeket erősítő szerepet játszik.<sup>456</sup> A nyugati államokban (elsősorban az Egyesült Államokban, Kanadában, az Egyesült Királyságban) kezdeményezik a közhatalmi beavatkozást nem igénylő hiányosságok kiküszöbölését és a lakosság közreműködését a bűncselekmények megelőzésében, üldözésében.

<sup>453</sup> Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Sík Kiadó, Bp. 1998. 29.

<sup>454</sup> Recommendation 216/2007, *Community policing: local and regional authorities guaranteeing a new partnership*, point 2.

<sup>455</sup> Recommendation 197 (2006) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, point 6.

<sup>456</sup> Szikinger István i. m. 28.

A kelet- és közép-európai államokat megfigyelve megállapítható, hogy a rendőrség és az állampolgárok közötti – egy jogállamban mindenképpen kívánatosnak tartott – bizalmi viszony még nem alakult ki, illetőleg nem szilárdult meg annyira, hogy az egyes rendőri intézkedések mögött ne sejtenének előítéletességet, etnikai diszkriminációt és sajnos időként nem is alaptalanul.<sup>457</sup> A közösség és az őt szolgáló rendőrség közötti bizalom megteremtése, a kölcsönös előítéletek lebontása, egy új szemléletű rendőrség kialakítása nagyon sok tényezőtől függő, tudatos tevékenységet igénylő, hosszú folyamat eredménye lehet.

Nyilvánvalóvá vált az is, hogy a rendőrök létszámának emelése, anyagi helyzetének javítása önmagában nem teremti meg, és nem növeli azt a bizalmi deficitet, amely különösen az etnikai és más kisebbségek viszonylatában mutatkozott. Új módszerek, megoldások után kellett nézni. A kutatás eredménye az lett, hogy erősíteni kell a rendőrség és az általa szolgált közösség közötti kapcsolatot és bizalmat, javítani kell a rendőrségről kialakult képet, vagyis létre kell hozni a közösségi rendőrséget (*community policing* – a szószerinti magyar fordítása „közösségi rendőrködés”, de így nem igazán használható a magyar nyelvben).

A közösségi rendőrség egyik alapítója, *André Normandeau* rámutat, hogy a rendészet legalapvetőbb funkciója a biztonság feletti őröködés. „A közbiztonságot fenyegető veszélyek azonosítása érdekében állandó párbeszédet kell folytatni a közösséggel. Kooperációra van szükség a közbiztonságért felelős más szervezetekkel, a biztonság maga is kooperációs termék. A rendészeti információnak interaktívnek kell lennie, az egyirányú és titkos adatgyűjtés hatástalan és a jogkövető polgárok szabadságát inkább veszélyezteti, mint a bűnözőkét. A rendőrnek generális szaktudással kell rendelkeznie, amelyben a társadalmi kapcsolatainak van a legnagyobb jelentősége, a rendőrség a civil közigazgatás része, meg kell tehát szabadulnia militarista vonásaitól. Szervezete legyen decentralizált, amelyet az önkormányzat irányít, és amely civil ellenőrzés alatt működik.”<sup>458</sup>

Kérdésként vetődik föl, hogy a mai modernizálódó világban, ahol óriási mennyiségű új információk jelennek meg, és ahol az emberi kapcsolatok sokkal inkább háttérben szorulnak, léteznek-e perszonális kapcsolatokon nyugvó, vagy ezeket feltételező hivatali rendszerek? John Alderson – aki a *community policing* egyik legismertebb képviselője<sup>459</sup> – jelezte, hogy a közösségi rendészetnek feltétele olyan valóságos közösség léte, amelyben konszenzuson alapuló normák vannak. Ahol ilyenek vannak – mutat rá Alderson<sup>460</sup> – erősíteni kell azokat,

<sup>457</sup> Szigeti Péter: *Az alapjogok gyakorlati értéke a jogrendben – kitekintéssel a rendvédelemre*, In: *Jogvédelem – Rendvédelem*, RTF, Bp, 2007. 19.

<sup>458</sup> Finszter Géza: *A rendészet elmélete*, KJK, Kerszöv. Kiadó, Bp, 2003. 54.

<sup>459</sup> Szikinger István: *Közösségi rendőrség a mai Európában*, In: *Belügyi Szemle* 1991/8. 26.

<sup>460</sup> Alderson John: *Policing Freedom*, Macdonald and Evans Ltd. Plymouth, 1979. 67.



ahol pedig nincsenek, életre kell hívni őket. Bólyai János szerint a közösségnek igen fontos szerepe van annak meghatározásában is, hogy ott, ahol él, milyen típusú, milyen módszerekkel dolgozó rendőrség működjön.<sup>461</sup>

Újabban az adatfeldolgozás által vezérelt rendőrség (intelligence led policing) működési modellje került előtérbe az Egyesült Államokban, ami nem a közösségi rendőrség helyébe lépett, hanem azt egészítette ki újabb lehetőségekkel és módszerekkel. Az adatfeldolgozás által vezérelt rendőrség tevékenységének – idáig alapvetően pozitív – tapasztalatai számunkra különösen azért fontosak, mert egyebek mellett arra adnak választ, hogyan lehet egy decentralizált rendszerben (információs hálózatok útján) a nemzeti (szövetségi) érdekeket érvényesíteni a közbiztonság-védelem helyi meghatározottságának fenntartása mellett.

További, a helyi társadalomhoz való kötődést hangsúlyozó irányzat a megnyugtató rendőrség (reassurance policing) brit ideáltípusa, amely a szubjektív biztonság megteremtésének és fenntartásának szükségességét emeli ki. Ez is nyilvánvalóan a települések és kisebb közösségek sajátosságaihoz, problémáihoz való igazodást követeli meg.<sup>462</sup>

## 5.2. A helyi rendőrség kialakulásának szakaszai

A decentralizáció jegyében nem csak az EU és az ET<sup>463</sup> ajánlásai, hanem - leginkább Erdélyben - különböző térségek önkormányzati vezetői is számos esetben megfogalmazták az a kívánalmat, hogy a romániai rendvédelmi szervek felelősségi rendszerében szeretnék alkalmazni a szubszidiaritás elvét. A Román Rendőrség a Belügy- és Közigazgatási Minisztérium felé tartozik felelősséggel ahelyett, hogy azok a helyi közösségek felé lennének felelősek, amelyekben a közrend és a biztonság fenntartása a feladatuk.

Ugyanazon válságjelenségek, melyek a nyugati országok rendőri tevékenységével kapcsolatban észlelhetők, Romániában is évek óta mutatkoznak: túlzott centralizáció, a lakosságtól való elidegenedés, növekvő bűnözés, egyes kisebbségekkel kapcsolatos társadalmi feszültségek, korrupció stb. Ezen problémák megoldása a közhatalmat változtatásra ösztönözte, s így jutottak el először a polgárőrség, majd a közösségi rendőrség és végül a helyi rendőrség kialakításához. Tehát Romániában - a hatáskörök és módszerek kibővítése szempontjából - egyfajta fokozatosság figyelhető meg a centralizált Román Rendőrség mellett működő helyi rendőrség létrehozásában.

<sup>461</sup> Bólyai János: *A közösség és a rendőrség viszonya Nagy-Britanniában és az USA-ban*, In: Belügyi Szemle 1993/2. 95. o.

<sup>462</sup> Szikinger István: *Javaslat önkormányzati rendőrség létrehozására*, 2008. kézirat.

<sup>463</sup> Recommendation 152 (2004) on Local Policing in Europe, point 4.

### *Első szakasz: a polgárőrség*

A 1993/26-os törvény alapján jött létre a polgárőrség testülete, mely tíz évig működött, majd ezt követően átvette helyét a közösségi rendőrség. A polgárőrség fő feladata volt, hogy közreműködjön a rendőrséggel a lakossági vagyonvédelemben, valamint, hogy részt vállaljon a közösségek biztonságát, nyugalmát érintő tevékenységekben, mely magában foglalta a bűnmegelőzést is.

Igen jelentős eltérések láthatóak a román és magyar polgárőrség viszonylatában. A román polgárőrség a magyarral szemben, kényszerítő eszközökkel megtámogatott hatósági jogkörrel is rendelkezett, például fegyverviselés, vagy - szűk körben - szabálysértési bírságok kiszabása. Eltérés az is, hogy a polgárőrség személyzetét a törvény szigorú feltételei alapján választották és képezték ki.<sup>464</sup> Aztán a román polgárőrök időközönként szakmai és jogi továbbképzéseken vettek részt, valamint rendszeres egészségügyi, pszichológiai, szakmai alkalmassági vizsgálatokat tettek. Ellentétben a hazai polgárőrökkel munkájukért bért kaptak.

Hasonlóság, hogy a két ország polgárőrségének feladatkörébe tartozott/ik a lakosságvédelem, a közterületeken megvalósuló, személyek vagyoni értékeit érintő jogsértések megelőzésében vagy felderítésében való közreműködés, a közbiztonság veszélyeztetettsége okán a közterületi közösségi vagyontárgyak rongálása elleni beavatkozás. Hasonlóság az is, hogy sok esetben a polgárőrök a rendőrökkel együtt járőröztek/nek.

### *Második szakasz: a közösségi rendőrség*

A 2004/371-es törvény hozta létre a közösségi rendőrséget. E testület a közrend, a köztisztaság és a település lakosságát közvetlenül érintő más problémákkal is foglalkozott. Szabálysértési bírságot szabhatott ki azon törvényi rendelkezések megszegése esetén, amelyek a közrend és csend megzavarására, a helységek tisztaságára, az utcai árusításra vonatkoznak. Személyzete egyenruhával, megkülönböztető jelvényekkel, löfegyverekkel, gumibotokkal vagy tomfákkal, bilincsekkel és más, a törvény által engedélyezett védekezési és beavatkozási eszközökkel volt felszerelve a szabályzatban meghatározott előírásoknak megfelelően.<sup>465</sup> A közösségi rendőrök köztisztviselők voltak.<sup>466</sup>

<sup>464</sup> Pl. csak az lehetett polgárőr, aki sorkatonai szolgálatot teljesített.

<sup>465</sup> Ld. bőv. Móré Sándor: *Közösségi rendőrség Romániában*, In: Rendvédelmi Füzetek 2010/1. 146-147.

<sup>466</sup> Melléklet 8: *Közösségi rendőrségi autó magyar felirattal is*

### *Harmadik szakasz: a helyi rendőrség*

A Szenátus plénuma 2009. októberben fogadta el azt a törvényjavaslatot, amely a közösségi rendőrség helyébe léptette a helyi rendőrséget, majd a Képviselőház 2010-ben döntött a 155-os törvény elfogadásáról.<sup>467</sup> A helyi rendőrség létrehozatalának gondolatát árnyalja, hogy a Szenátus elutasította azt a módosító javaslatot, mely szerint az állományába a település lakosságával számarányosan kisebbségeket is alkalmazzanak. Nyilvánvalóan sokkal hatékonyabb és célszerűbb, ha a helyi ügyekben eljáró rendőrök között olyanok is vannak, akik ismerik az illető településen élő nemzetiségek nyelvét, ezért javasolta az RMDSZ, hogy a húsz százalékos kisebbségi arány felett alkalmazzanak rendőröket az adott település köreiből.<sup>468</sup>

A közösségi rendőrség feladatait is átvevő testület újabb módszereket és további hatásköröket kapott, így már közlekedésrendészettel, lakossági nyilvántartással és a kereskedelmi tevékenység szélesebb körű ellenőrzésével is foglalkozik. Bővült a szabálysértési pénzbírságok kiszabhatóságának a köre is.

A helyi rendőrség kialakítható a város, megyei jogú város, főváros és kerületei szintjen, mint specializált helyi érdekű közszolgálatot. A helyi rendőrség községek szintjén is létrehozható.<sup>469</sup>

A helyi rendőrség az adott önkormányzat tanácsának határozata alapján alakul meg, és a polgármester (főpolgármester) irányítása alá tartozik. Az általános irányítási jogosítványokat a helyi tanács, a folyamatos irányítást pedig a polgármester (főpolgármester) gyakorolja, önkormányzati aktusokban és törvényben meghatározott hatáskörökben.

A szervezési szinteket, a szerkezetet és a személyzeti kategóriákat a helyi önkormányzatok határozzák meg évente, egyeztetve a Román Rendőrség területi egységeivel, figyelembe véve az előirányzott önkormányzati költségvetést, a lakosság létszámát, valamint az adott önkormányzat területen bejegyzett bűnügyi és szabálysértési állapotokat.<sup>470</sup>

Következésképpen elmondhatjuk, hogy 1990 óta a rendőrség folyamatos, több szakaszos változáson megy át, melyek célja az, hogy a rendőri szolgáltatásokat, a tervezést és az irányítást az állampolgárok érdekében végezzék, a közbiztonságot és a közbizalmat

<sup>467</sup> Mon. Of. Partea I nr. 483 din 14 iulie 2010.

<sup>468</sup> Ld. bőv. Móré Sándor: *A román kisebbségi törvénytervezet bemutatása és elemzése*, Jogelméleti Szemle 2011/4.

<sup>469</sup> A 2010/115-ös törvény 3. cikk (1) bek.

<sup>470</sup> Ld. bőv. Móré i. m. 148-149.

biztosítsák, ugyanakkor bizalomra épülő, együttműködésre alkalmas kapcsolatokat teremtsenek az állampolgárok és a rendőrök között, ami hosszú távon is működőképes.

Ezen nemes célokkal együtt kritikaként megfogalmazható, hogy a közösségi rendőrség egyik lényegi eleme még nem valósult meg a gyakorlatban, ugyanis a helyi lakosság és a rendőrség között nem alakult ki egy olyan bizalmi kapcsolat, amelyen keresztül a bűncselekmények megelőzéséhez/felderítéséhez szükséges információ szabadon, sztereotípiák és előítéletek nélkül áramlik. Tehát a közösségi rendőrségnek épp a lényegi eleme nem valósult meg, ennek ellenére máris a helyi rendőrség felé tolódott el a hangsúly, aminek a fogalma hasonló az előbbiével, de mégsem ugyanaz.

Rontja a helyzetet, hogy sok esetben a forrás-hiányos önkormányzatok nem képesek a nemzeti rendőrség munkáját segíteni képes helyi rendvédelmi szervezet felállítani és üzemeltetni. A problémát a helyi önkormányzatok már régen észlelték és igyekeznek különböző pályázati forrásokkal ezt orvosolni, de ennek ellenére előfordul, hogy a közösségi majd 2011-től a helyi rendőrség felállítása forráshiány miatt elmarad.

### 5.3. Vélemények a közösségi rendőrségről

2008 nyarán több romániai nagyváros (Jászvásár, Craiova, Nagyvárad, Temesvár) forgalmasabb terein és nagyobb parkjaiban megkérdeztem a járókelők egy részét a közösségi rendőrséggel kapcsolatban. A megkérdezettek (kb. 30-40 ember városonként) nagy része csak röviden válaszolt, amelyből az derült ki, hogy az adott személy mellette vagy ellen van a közösségi rendőrségnek. Több olyan emberrel is találkoztam, aki nem is hallott még a közösségi rendőrségről. Az alábbiakban lefordítottam, a terjedelmesebb válaszok közül egy néhányat. Először a negatív véleményekkel kezdem.

Jászvásár: <sup>471</sup> „Ahelyett, hogy üldözzék a zsebtolvajokat vagy büntetéseket osztogassanak a parkolóknak, a szociáldemokrata Gheorghe Nichita alárendeltségébe tartozó közösségi rendőröknek más elfoglaltságuk van. A minap, rászálltak egy pár ártatlan polgárra, beugrasztották őket egy furgonba és kérdőre vonták őket, mint az utolsó bűnözőket. A polgárok bűne...? Aláírásokat gyűjtöttek a polgármester lemondatására. Az a tény hogy az akció teljesen törvényes, már nem számít a közösségi rendőrség vezetőinek, akik be kell, hogy bizonyítsák hűségüket a polgármesterük iránt. Így tehát, mint ahogy egy román mondás is tartja: törvényes, de kapd el őket!”

---

<sup>471</sup> Románul Iași

Craiova: „Megdöböntő! A város közösségi rendőrségének közszolgálati választási kampányt folytat, közpénzből a PDL –nek (Liberális Demokrata Párt). Az elmúlt napokban a craiovai közösségi rendőrség alkalmazottait tetten érték, amikor segítették a PDL aktivistáit választási reklámanyagok szállításában és ráadásul még plakátokat is ragasztottak a PDL jelöltjeivel. Elfogadhatatlan, hogy azok, akik normál esetben a választási hirdetések helyeinek az őrzését kell, hogy megoldják, aktívan belekeveredjenek egy politikai párt választási kampányába, az a párt, amelyik véletlenül, vagy nem véletlenül, pont Craiova megyei jogú város aktuális polgármesterének a pártja.”

Craiova: „Én már nem értek semmit, amikor szó jön az úgynevezett *közösségi rendőrségről*, amelyet nem is kellett volna megalakítani, egyszerűen átalakították a polgárőröket közösségi rendőrökké. Uraim, mért nem hagytak meg egyetlen egy rendőrséget, mégpedig a nemzetit, amelyik eddig is létezett? Manapság mindenki saját rendőrséget hoz létre ebben a semmirevaló államban.”

Nagyvárad:<sup>472</sup> „Nagy kár, hogy a közösségi rendőröket a közjük tartozó egyes személyek által elkövetett cselekedetek szempontjából ítélik meg. Ne általánosítsunk, mert vannak nagyon kompetens személyek is, akik kifogástalanul végzik a dolgukat és ismerik a törvényeket és nem túlbuzgók. Vannak felsőfokú végzettséggel rendelkező közösségi rendőrök, akiknek ez a szakmájuk, és úgy gyakorolják azt, ahogyan kell. Egy munka sem könnyű. Mindegyik szakma magában hordoz egy minimális stresszt vagy ha nem, akkor többet. Bármely emberi lényt, aki illendően dolgozik és hozzájárul a közösség, és ezzel együtt az ország előmeneteléhez, tisztelni kell és nem bírálni.”

Nagyvárad: „Örömmel látom, hogy a közösségi rendőrök szerepet játszanak az iskolai erőszak megelőzésében, és nem csak akkor, amikor az erőszak forrásai az iskolai környezetben vannak, hanem akkor is, amikor ezek az erőszakos források az iskolán kívül tevékenykednek.”

Temesvár:<sup>473</sup> közösségi rendőr: „A közösségi rendőr az emberek között, az emberek segítségével és az emberek érdekében folytat tevékenységet, tehát e tevékenységét állandóan, intenzíven és szigorúan figyeli a társadalom. Annak érdekében, hogy növelje saját vagy a rendőrség intézményének tekintélyét, a közösségi rendőr köteles egy sor olyan szándékos morális erényt kinyilvánítani és kiemelni, mint: tisztesség, helyesség, őszinteség, határozottság, bátorság, önfeláldozás, hazafiasság, emberség, udvariasság és nem utolsó sorban pártatlanság és előítéletek nélküli magatartás.

---

<sup>472</sup> Románul Oradea

<sup>473</sup> Románul Timișoara

Temesvár: közösségi rendőri vezető.<sup>474</sup> „Véleményem szerint a közösségi rendőrség egy modern munkamódszer, amelyben a munkához történő hozzáállás, vezetési stílus és a szervezési stratégia a közösségi gondok megelőzésére és együttes felismerésére irányul. A közösségi gondok olyan helyzetek, amelyek félelmet és bizonytalanságot okozhatnak, valamint bűnöző és antiszociális tettekhez vezethetnek, ám ezeknek a megközelítése, megoldása vagy eltávolítása megoldható a rendőrség és lakosság közötti szoros együttműködéssel.”

A négy romániai nagyvárosban kapott válaszok összességéből azt a következtetést vonhattuk le, hogyha nem is elsősorban (53%), de többségben voltak azok, akik helyes lépésnek tartották a közösségi rendőrség bevezetését. A szondázás során az is világossá vált, hogy Erdélyben nagyobb volt a közösségi rendőrség elfogadottsága, valamint többen ismerték ezt az intézményt, mint Moldvában és Havasalföldön.

Mindazonáltal nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy néhány igen súlyos és aggasztó kritikát is hallhattunk a lakosság részéről, amelyet valószínű a politikusok is meghallottak, hisz 2011. január 1-től a közösségi rendőrséget megszüntették, s bevezették helyette a kibővített hatáskörökkel rendelkező helyi rendőrséget.

Világosan megfigyelhető, hogy a hatalom által alkalmazott kényszer az embereket elidegenítette a közösségi rendőrségtől, amire a román jogalkotók a kényszer alkalmazásának és eszköztárának növelésével válaszoltak. Amint már említettük a közösségi rendőrség nem jelenti a kényszer, az erőszak kiküszöbölését, azt azonban igen, hogy ezek csökkenő mértékű alkalmazásával meg kell nyerni az állampolgárok bizalmát. Következésképpen az említett bizalmi deficit kiküszöbölése nem a közösségi rendőrség nevének a megváltoztatásában és a hatásköreinek folyamatos bővítésében rejlik, hanem abban, hogy az önkormányzati rendőrnek generális szaktudással kell rendelkeznie, amelyben a társadalmi kapcsolatainak van a legnagyobb jelentősége.

#### **5.4. Indokok az önkormányzati rendőrség magyarországi létrehozására**

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény az egységes államrendőrség koncepciójából indult ki. A továbbiakban azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a törvényben meghatározott feladatok ellátása nem monopolizálható. Az azóta eltelt időben számos olyan jogszabály született, amelyek közbiztonság-védelmi, illetőleg bűnüldözési hatásköröket

<sup>474</sup> Spataru Doru, nyugalmazott rendőr ezredes, a temesvári közösségi rendőrség volt ügyvezető igazgatója.

állapítottak meg a rendőrségen kívüli szervezeteknek (a NAV nyomozó szervei, ügyészségi nyomozás, stb.). Ezen belül a közterület-felügyelet működési lehetőségeinek bővítése nyilvánvalóan az önkormányzati rendőrség kialakítása irányába tett lépés volt.<sup>475</sup> Ugyanúgy a kevesebb jogosítványokkal felruházott településőrség bevezetése is ez irányba mutatott.

A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája<sup>476</sup> szerint a kriminalitás területileg eltérő kihívásaira csak helyi közügyként megfogalmazott bűnmegelőzési stratégiával és taktikával lehet hatékonyan reagálni. A helyi bűnmegelőzési programok sikerességét jelentősen hátráltatta az, hogy nem voltak egyértelműek a helyi közösség biztonságával kapcsolatos önkormányzati feladatok – különösen az önkormányzat és a rendőrség kapcsolata – de elmaradt a kezdeményezések költségvetési finanszírozása is.<sup>477</sup>

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. §-ának (1) bekezdése a települési önkormányzatok helyi közszolgálati feladatai sorában jelöli meg a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodást. Ennek a feladatnak az ellátása érdekében azonban megfelelő hatásköröket és eszközöket az önkormányzatok nem kaptak. A rendőrségi törvény csak gyenge együttműködési és befolyásolási lehetőségeket biztosított a helyi képviselők és szerveik számára.

Az új helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 17. cikke<sup>478</sup> azonban már hatásköröket, eszközöket biztosít a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásához.

A helyi önállóság tiszteletben tartása azt igényeli, hogy az önkormányzati vagy helyi rendőrség létrehozása ne legyen kötelező. Negatív döntés esetén az önkormányzat megállapodhat az állami rendőrséggel a fent említett feladatok ellátásáról.

A helyi rendőrség szervezetével és működésével kapcsolatban elmondható, hogy az eddigi tapasztalatok alapján mindenképpen elkerülendő az a gyakorlat, hogy a rendőrség egyedi szakmai döntéseit az önkormányzat vagy annak bármely szerve hozza meg. Nem arról van szó, hogy a centrális irányítást és hierarchikus vezetést a helyi szervek veszik át. Sokkal inkább kívánatos a jogi szabályozás erősítése ezen belül természetesen az önkormányzati rendeletek is szerepet játszanának. Jelenleg a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 97.§ (1) bekezdésének a). pontjában meghatározottak szerint a törvény alkalmazásában a helyi rendelet nem jogszabály.

<sup>475</sup> Nyíri Sándor: *A Rendőrségi törvény kommentárja*, Duna Palota és Kiadó Bp. 2006. 47. o.

<sup>476</sup> Melléklet a 115/2003. (X.28.) OGY határozathoz.

<sup>477</sup> Szikinger István: *Javaslat önkormányzati rendőrség létrehozására*, 2008. kézirat.

<sup>478</sup> A 17 cikk 2013. január 1-jén lép hatályba.

## ÖSSZEFOGLALÁS

Az uniós csatlakozásnak igen jelentős - közvetlen vagy közvetett - hatásai vannak minden tagállam, különösen az újonnan csatlakozott közép-kelet európai államok jogvédelmi rendszerére. Az európai integráció egy történetileg teljes mértékben új szervezeti, intézményi struktúrát, s ehhez párosulva önálló, egyedi jogrendszert hozott létre az EU keretén belül. Annak ellenére, hogy az Európai Egyesült Államok egyelőre inkább vízióknak tűnik, semmint megvalósulásnak, a jelenbeli tagság, az uniós jog teljes átvétele élő valóság, melyhez igazodni kell.

Az alábbiakban felsoroljuk azon fontosabb – alapjogi szempontokból problémás – területeket, ahol módosításokra lenne szükség annak érdekében, hogy az alkotmány és a rá épülő jogszabályok maradéktalanul megfeleljenek az EU elvárásainak. Ezt követően a már harmonizált jogszabályok gyakorlati megvalósítására, alkalmazására és a kisebbségi törvénytervezet elfogadására teszünk javaslatot; végül pedig a már megvalósult, pozitívként értékelhető jogharmonizációs lépéseket nevesítjük.

1. Először tehát a kisebbségi jogokkal kapcsolatos fontosabb alapjogi problémákat foglaljuk össze, s de lege ferenda javaslatokat teszünk az alkotmány módosítására, majd a schengeni csatlakozás csúszásának legfontosabb okait említjük meg.

a) Ellentmondások feszítik a román alkotmány szövegét. Az ellentmondások első markáns jele a „*nemzetállam*” megjelenése és elutasítása a nemzeti kisebbségek részéről. Az alkotmány 1. cikkének (1) bekezdésében található „*nemzetállam*” kifejezése súlyos kritikát vont maga után, hisz a nemzetállam lényege – leegyszerűsített megfogalmazásban – egy nyelv egy kultúra, esetenként egy vallás rákényszerítése az állam határain belül élőkre, tehát a nemzetállam alapvetően a kisebbség elnyomását jelenti. A nemzetállamot mind a nemzetközi tendenciák, mind a jogállamiság, az esély- és jogegyenlőség követelménye is erőteljesen megkérdőjelezi, miközben nincsen összhangban a tényleges demográfiai és nemzetiségi realitásokkal és az EU politikai- és joggyakorlatával sem.

A román alkotmányozó a fent említett alkotmányos cikkben burkoltan kifejezésünkre akarja juttatni, hogy a jelenlegi alkotmány keretei között nem tételezhető fel a területi autonómia. Azonban véleményünk szerint nincs ellentmondás egy szuverén, független, egységes és oszthatatlan állam és az autonómia létezése között, hisz az autonómia formái közül még a területi autonómia sem egyenlő a függetlenné válással. Az autonómiák többsége egységes államokban létezik pl. Dél-Tirol Olaszországban, Krim Ukrajnában, Aland-szigetek Finnországban, Grönland Dániában.



Jogi szempontból ellentmondás van az alkotmány 4. cikkének (2) bek. „*Románia az összes állampolgárának közös és oszthatatlan hazája...*” és a korábban említett „*nemzetállam*” kifejezés lényege között. Vagy az igaz, hogy Románia valamennyi állampolgára román etnikumú és akkor nemzetállamról beszélhetünk, vagy az igaz, hogy Romániában élnek nem román etnikumú állampolgárok is, akkor azonban nem beszélhetünk nemzetállamról.

Következésképpen Románia nemzetállami önmeghatározása finoman fogalmazva is archaikus, korszerűtlen, idejétmúlt, ezért javasoljuk e kifejezés törlését az alkotmányból. Ám az alkotmány a nemzetállam tételét a megváltozhatatlan rendelkezések sorába utalja, vagyis semmilyen alkotmánymódosítás tárgyát nem képezheti. Ez azt jelenti, hogy csak új alkotmány elfogadása esetén van erre lehetőség.

b) Az egyéni és kollektív jogok közötti dilemma alapdilemma, Románia alkotmánya nem ismeri a kollektív jogokat, csak az egyéni, individuális jogokat fogadja el. Bizonyos alapjogok vizsgálatakor azonban mégis megjelenik a kollektív jog, pl. a nemzeti kisebbségek parlamenti képvisellete (közösséget illeti meg, pozitív megkülönböztetés révén jut mandátumhoz a kisebbség képviselője), az egyházak autonómiája, az önálló oktatási intézmények létrehozásának joga. A román alkotmányjogászok többségének véleménye szerint a nemzeti kisebbségeknek nemzeti közösségként való tételezése az alkotmány 4. cikkének (1) bekezdésével<sup>479</sup> ellentétes. Van olyan vélemény is, mely szerint, amennyiben a nemzeti kisebbségeket a román nép részeseinek tekintjük – ami levezethető az alkotmányból – akkor az államalkotó tényezőként való meghatározás is levezethető a népszuverenitás gondolatából. Mivel a kérdés nem egyértelmű *de lege ferenda* javasoljuk az alkotmány 6. cikkének kiegészítését, mindenekelőtt a nemzeti kisebbségnek nemzeti közösségként való meghatározását, mely államalkotó tényezőnek minősül. A romániai magyarok számára jogilag a nemzeti kisebbségek kollektív jogainak elismerésére lenne a legnagyobb szükség.

c) A hatályos román alkotmány alapjogi katalógusának legnagyobb hiányossága, hogy elsődlegesen és szinte kizárólagosan a jogok kinyilatkoztatását tartalmazza. E katalógus az alapvető emberi jogokra vonatkozó egyetemes jellegű nyilatkozatnak minősülhet, melynek politikai értéke, jelentősége vitathatatlan, hisz értéktartalmú mércéje bármely demokratikus jogállam alkotmányának. De az alkotmány egyben jogszabály is, tehát a jogok kinyilatkoztatása nem elégséges, hanem szükséges ezek jogi eszközökkel történő biztosítása, hatékony garanciarendszernek alkotmányos szintű szabályozása.

<sup>479</sup> „Az állam alapja a román nép egysége és állampolgárainak szolidaritása.”

d) Románia a rendszerváltás után nagy átalakulási folyamaton ment/megy át. Fontos lenne, hogy az alaptörvényt a változó társadalmi igények szerint módosítani lehessen. De az alkotmány merev, módosítása különleges eljárást igényel. A magyarországi rendszerváltás során és után – a sokkal rugalmasabb módosítási eljárásnak köszönhetően – rengetegszer módosult az alkotmány. Az ilyen rugalmasság a rendszerváltó országokban szükségszerű lett volna, tekintettel arra, hogy az új politikai rendszer jogi alapjainak megteremtése mennyiségileg jelentős jogalkotói munkát feltételezett.

A módosítási nehézségeknek inkább kellene jellemeznie a stabil, standardizált alkotmányos rendszereket, ahol az alapkérdések tisztázva vannak. Itt is fölvetődik, mint újratermelődő probléma, az alkotmányos normák és a valóság, régi és új problémaköre. A legelőrelátóbb, a legbölcsebb szabályozás is problematikusvá válhat bizonyos pontokon egy idő után. Ilyenkor jön az alkotmányértelmezés feladata. Nem kell mindig alkotmányt módosítani, mert az alkotmányvédő szerv, az AB feladata, hogy tisztázzon, értelmezzen fogalmakat, mégpedig az alapjogok és alkotmányos elvek bázisán. Bármelyik alaptörvényben előfordulhatnak a szabályozási hiányosságok, ez viszont nem jelenti azt, hogy folyamatosan alkotmányozni kell. Meg kell találni az egyensúlyt a tartalmilag normatívabb szabályozás és a láthatatlan alkotmányozás között.

e) A schengeni csatlakozását leginkább hátráltatja az igazságszolgáltatási rendszer reformjának lassúsága és fokozatossága. Ebből következik, hogy az igazságszolgáltató szervek nem tudnak kellő hatékonysággal fellépni a korrupció ellen. Kiszámítható, stabil törvényi szabályozásra lenne szükség Romániában a jogbiztonság érdekében, mert amit az igazságszolgáltatáshoz forduló személyek sokszor „*korrupció*” néven emlegetnek, annak nem sok köze van a megvesztegetéshez, hanem a jogbizonytalanság miatti elkeseredésüket fejezik ki. Általánosan elmondhatjuk, hogy a romániai jogalkotás minősége sok esetben nem megfelelő, az alacsony színvonalú jogpolitika következtében rövid időn belül követik egymást a jogszabály-módosítások. Kötelezővé kellene tenni a hatásvizsgálatot és megszüntetni az egyes módosítások „*tűzoltás*” jellegét.

2. A jogalkalmazás szempontjából igen fontos, hogy a kisebbségvédelem alkalmas legyen arra, hogy valóban a kisebbségek érdekérvényesítéséhez járuljon hozzá, ne csupán országimázs-eszközként szolgáljon.

Az elfogadás és alkalmazás egy politikai dokumentum sikerének két rendkívül fontos szempontja. A parlament elfogad jogszerű, tételes jogszabályokat, de az alkalmazás szintjén ellenállás jelenik meg. Problémát jelent, hogy a jogszabály általánosan fogalmaz, alacsonyabb szintre utalja a részletes szabályozást. Ha a közigazgatás intézményei között nincs

együttműködés, vagy hiányzik a szankcionálás a kitűzött célok el nem érése esetén, minden esély megvan arra, hogy a kisebbségekre vonatkozó szabályozás „*concept paper*” állapotban maradjon.

a) A jogalkalmazási problémák közül kiemelném, hogy a deklarált kisebbségi jogokhoz sok esetben nincsenek párosítva konkrétan meghatározott feladatkörök és felelőségek, így – szigorú szankciók hiányában – a jogalkalmazás gyakran az illetékes hatóságok tisztviselőinek jóindulatán, jóhiszeműségén múlik. Igen fontos lenne konkrét végrehajtási jogszabályoknak az elfogadása, s ily módon a kisebbségi jogok érvényesülésének a kiteljesítése.

A törvényi általános keret sok esetben adott, pl. jogszabályok alapján az igazságszolgáltatás hatóságai előtt a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek anyanyelvükön fejezhetik ki magukat, a helyi közigazgatási hatóságokkal való kapcsolatukban pedig szóban és írásban is használhatják anyanyelvüket – testületi üléseken is. A meglévő jogi kereteket kellene mindennapi tartalommal megtölteni. Elsősorban a helyi önkormányzatok szintjén kell erősíteni a kisebbségi nyelvhasználat lehetőségét, tehát az önkormányzati szintű írásbeliség képezi azt a kommunikációs helyzetet, ahol a leginkább lehetne cselekedni a magyar nyelvhasználat további megerősítése érdekében.

b) Az emberi jogok védelmi rendszere magában foglalja nemcsak a törvényhozói területet és a végrehajtót, hanem a civil jogvédőket is, ezért javasoljuk, hogy a kormányzati szervek nagyobb hangsúlyt fektessenek ez utóbbiakkal való együttműködésre. A magyar kisebbség érdekeit szolgáló civil szervezetek számarányában is tapasztalható lemaradás. Az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala és a romániai civil jogvédő szervezetek közötti partnerség közös programok és projektek szervezésében, valamint a különböző megnyilvánulásokon való részvétellel bontakozhatna ki.

c) A nemzeti kisebbség jogairól szóló szabályozás alkalmazását lényeges mértékben megnehezíti, hogy a meglévő belső szabályozások rendkívül szét vannak szórva, a törvényhozás számos szövege tartalmazza azokat. A jogalkalmazás nehézsége, hogy még mindig várat magára a minden területet felölelő, egységes és egységesen alkalmazható kisebbségi törvény elfogadása. A tervezet elfogadásával legalább annyit el lehetne/kellene érni, hogy létrejöjjenek a kulturális autonómia intézményei.

Az RMDSZ készítette el és folytatta le az egyeztetéseket, de a törvénytervezetet a kormány nyújtotta be, ami egy politikai szemléletváltást tükrözött a korábbi kisebbségi törvénytervezetekkel szemben. Szomorú valóság, hogy a tervezetet az elmúlt hét évben többszöri nekifutás ellenére sem sikerült elfogadni, a képviselők már a bizottsági tárgyalások során félretették a dokumentumot. Nem tűzik napirendre, így nincs plenáris vita, majd ezt

követően szavazás sem a tervezetről. Egyszerűen nacionalista okokból nem akarják elfogadni, ugyanakkor nem is merik véglegesen elutasítani, mert félnek az esetleges nemzetközi, vagy belső politikai konzekvenciáktól. Véleményünk szerint, az a tény, hogy a Képviselőház több éven keresztül nem tűzi napirendre a törvénytervezet vitáját, mindenképpen ellentétes a demokratikus alkotmány szellemiségével, még ha ezt *expressis verbis* nem is mondja ki az alkotmány.

Az, hogy Romániában még nem fogadtak el kisebbségi törvényt, holott szükséges lenne, ellentétes mindazon – Románia által írásban vállalt – kötelezettséggel, amelyeknek törvénybe foglalását az ország Európa Tanácsba való belépésekor ígérte meg. Miután Románia ratifikálta a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt, úgy gondolták, hogy nincs szükség kisebbségi törvényre, mert ennek a helyét a keretegyezmény tölti be, viszont éppen ez az ET által elfogadott szöveg (II. fejezet) írja elő egy ilyen törvény kidolgozását.

3. A nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezettel kapcsolatban a következő fontosabb hiányosságok fogalmazhatók meg:

a) A tervezet egyik kritikus pontja a finanszírozási kérdések szabályozásának a hiánya, hisz a pénzügyi feltételek biztosítása az egyik legfontosabb feltétel az autonómia működése szempontjából. Ha mindezekre csak a hatálybalépést követően kerül sor, akkor megnő annak az esélye, hogy politikai érdekből nem valósulnak meg a megfelelő módosítások, részletszabályok kidolgozására, így a szépen megfogalmazott elvek, célok, rendelkezések nem tölthetők ki tartalommal.

b) A törvénytervezet másik hiányossága, hogy a kisebbség kulturális autonómia testületeinek megválasztásával kapcsolatban nem szabályozza az aktív és passzív választójogot. Így a tervezet nem zárja ki az „*etnobiznisz*” lehetőségét, ami összeegyeztethetetlen a demokrácia alapelveivel. Erre már Romániában van példa a parlamenti választásokon induló szervezetek esetében, és a magyarországi kisebbségi önkormányzatok példája is ezt támasztja alá.

A megfogalmazott hiányosságok ellenére a kisebbségekről szóló törvénytervezet elfogadásának gyakorlati jelentősége rendkívülien nagy, mert valójában a „*kisebbségi alkotmány*” szerepét töltené be Romániában. Az állam alkotmányos szabályai alá tartozna, de egyúttal megkövetelné a román jogrend hozzáigazítását rendelkezéseihez minden nemzeti kisebbségeket érintő kérdésben.

**4. Pozitívumok:** a) Jelentős garanciákat találunk a nemzeti kisebbségek politikai életben való szereplésére. A magyar kisebbség aktív szerepet játszik a romániai közéletben és befolyásolja az állam kisebbségvédelmi politikáját – több éven keresztül részt vett a

kormányzásban is. Az alkotmány egy-egy helyet biztosít a parlamentben minden nemzeti kisebbség képviselője számára, abban az esetben, ha adott kisebbség a választások során nem éri el a választási küszöböt.

b) A diszkrimináció valamennyi formájának a megelőzésére és büntetésére vonatkozó kormányrendelet elfogadása és Btk módosítása harmonizálta a diszkrimináció elleni harc jogi szabályozását az európai joggal, s garanciát is teremtett a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó törvények és politikák alkalmazásának hatékonyabbá válásához. A román törvényhozás a rendelet elfogadásával egyrészt két uniós irányelvet is átültetett, másrészt bűncselekménynek minősített egy sor „*meghatározott*” rasszista magatartást, és bevezette a diszkriminatív indítékot, mint súlyosbító körülményt.

c) Az emberi jogok védelmének és a diszkrimináció kiküszöbölésének kiegészítő rendszerével kapcsolatban kiemeljük az Országos Diszkriminációellenes Tanács (ODT) létrehozását, amely harmonizálta a diszkrimináció elleni harc jogi szabályozását az európai joggal, s egy garanciát is teremtett a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó törvények és politikák alkalmazásának hatékonyabbá válásában. Ugyanakkor problémát jelent, hogy a romániai magyarság ezzel a jogérvényesítő lehetőséggel a kívánatosnál ritkábban él. Tapasztalataink szerint az ODT alig ismert a magyar közösség előtt, s akik hallottak felőle, azok is elsősorban a „*romákat védő szervezetként*” ismerik. Ez tévedés, a szervezet segítségével fel lehet lépni a diszkrimináció valamennyi formája ellen, ráadásul a bírósági eljárásnál egyszerűbben és gyorsabban lehet hatást elérni.

d) A kisebbségi jog az emberi jogok részét képezi, ám, a kisebbségek jogai – egyes vonatkozásaiban – tágabbak és bonyolultabb természetűek, mint a hagyományos emberi jogok. A kisebbségi jog magába foglal olyan elemeket is, mint például az államszervezet felépítése, a centralizált vagy decentralizált államszervezeti berendezkedés, régiók, területi autonómiák, melyek nem tekinthetők klasszikus emberi jogi kérdéseknek.

A romániai kisebbségeknek az az érdeke, hogy a helyi közösségek minél nagyobb autonómiában részesüljenek, akár úgy is, hogy a rendőrség kerül a helyi közigazgatás alárendeltségébe. Ez fontos lenne azért is, mert megállapíthattuk, hogy a rendőrség és az állampolgárok közötti – egy jogállamban mindenképpen kívánatosnak tartott – bizalmi viszony még nem alakult ki, illetőleg nem szilárdult meg annyira, hogy az egyes rendőri intézkedések mögött ne sejtenének előítéletességet, nemzetiségen alapuló diszkriminációt és sajnos időként nem is alaptalanul.

A rendőrség irányításától, szervezetétől és jogi háttérétől nagyban függ az, hogy a rendőr hogyan kezeli a polgárokat, mennyiben tartja tiszteletben ezek alapvető jogait. Főleg a

kisebb településeken, ahol mindenki ismer mindenkit és a kisebbségek nagy számmal vannak jelen, nem szerencsés, hogy olyan „idegen” rendőrök hajtanak végre központi elképzeléseket, akik a helyi körülményeket nem is ismerik. Egy tiszta román területről származó rendőr nem sokat tud kezdeni egy székelyföldi magyar községben, mert nem ismeri a magyar nyelvet, az ottani szokásokat, társadalmi problémákat, stb. A kisebbségi jogok érvényesülése szempontjából, sokkal jobb, ha a helyi önkormányzat, ahol a kisebbségek szavazata és elképzelései is megjelennek, a saját polgárait tudja alkalmazni, akik a helyi elképzeléseket és a kisebbségeket is pártatlanul, esetleg inkább pozitívan diszkriminálva fogják tudni elbírálni.

Nemcsak Romániában, hanem hazánk kivételével a visegrádi országokban is, lényegében a rendszerváltás óta – kisebb hiányosságokkal - sikeresen működnek az önkormányzati rendőrségek a központi közbiztonság-védelmi szervezet mellett.

\*\*\*

Következésképpen a nemzeti kisebbségek jogainak védelme a román jogrendszer keretében több hiányosságot mutat. A tapasztalatok alapján a mai román jogalkotás és jogalkalmazás messze áll a tökéletestől, tehát lehetségesek sőt szükségesek a korrekciók, javítások. Javaslataimmal erre kívánom felhívni a figyelmet.

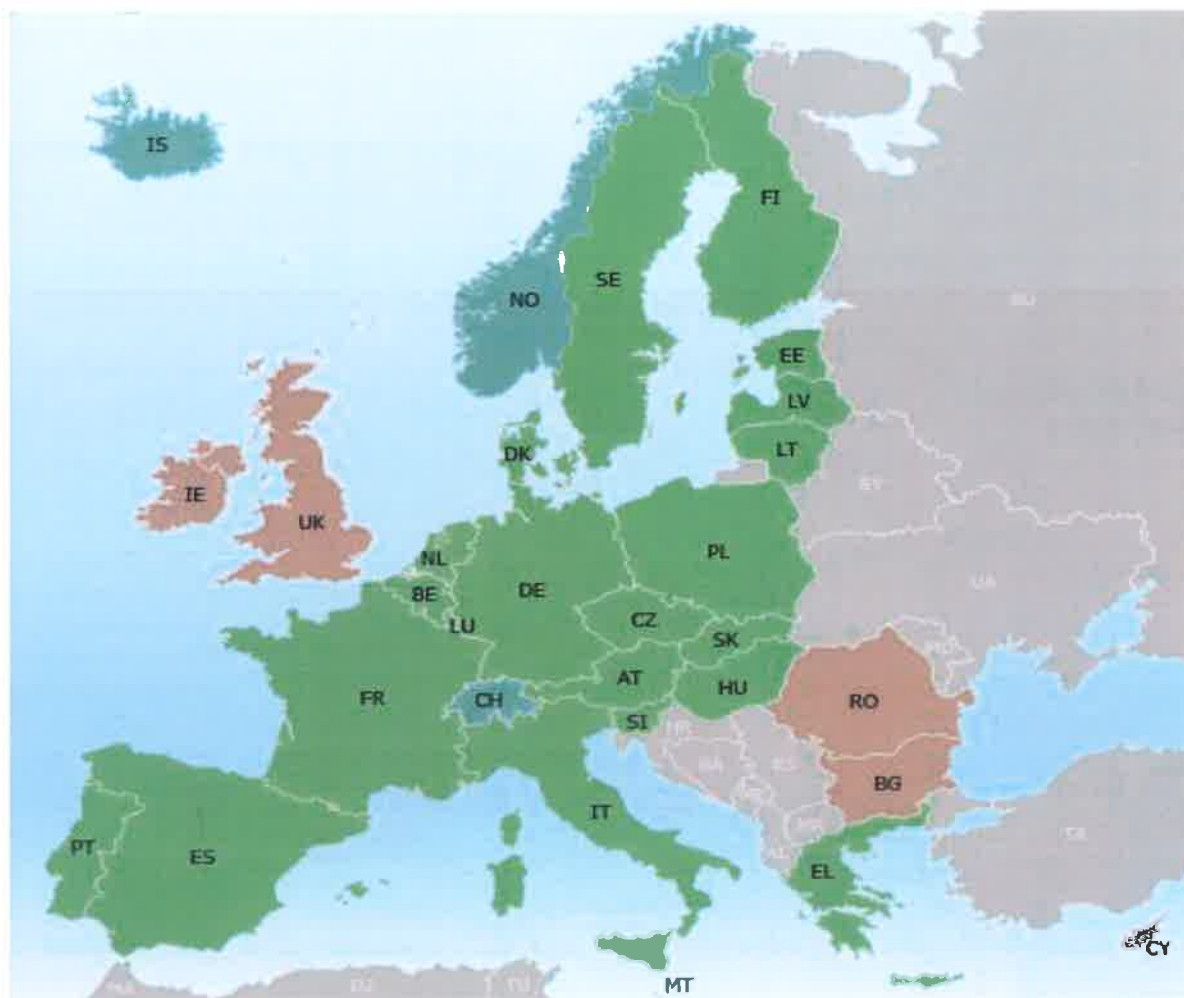
## MELLÉKLETEK





Melléklet 1: *Európa fogalma az ókori görögöknél és napjainkban*  
(saját összeállítás)



## Melléklet 2: Az Európai Unió térképe

Forrás: <http://www.eu-countrylist.com/> (elérés: 2011. 12. 13)



-  - a schengeni övezethez tartozó EU tagállam
-  - EU tagállam, de nem tartozik a schengeni övezethez
-  - nem EU tagállam, de a schengeni övezethez tartozik
-  - nem EU tagállam és a schengeni övezethez sem tartozik



Melléklet 3: Románia térképe 1861-ben, a megalakulásakor

Forrás: <http://istoria.md/Harti/> (elérés: 2011. 12. 15)

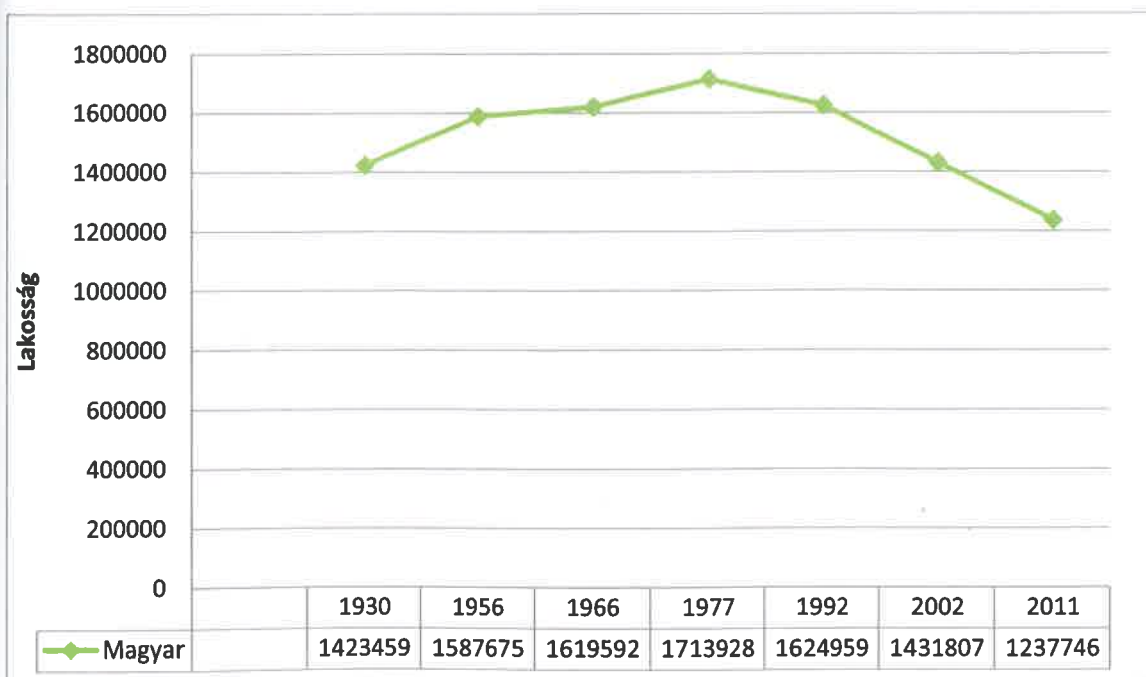
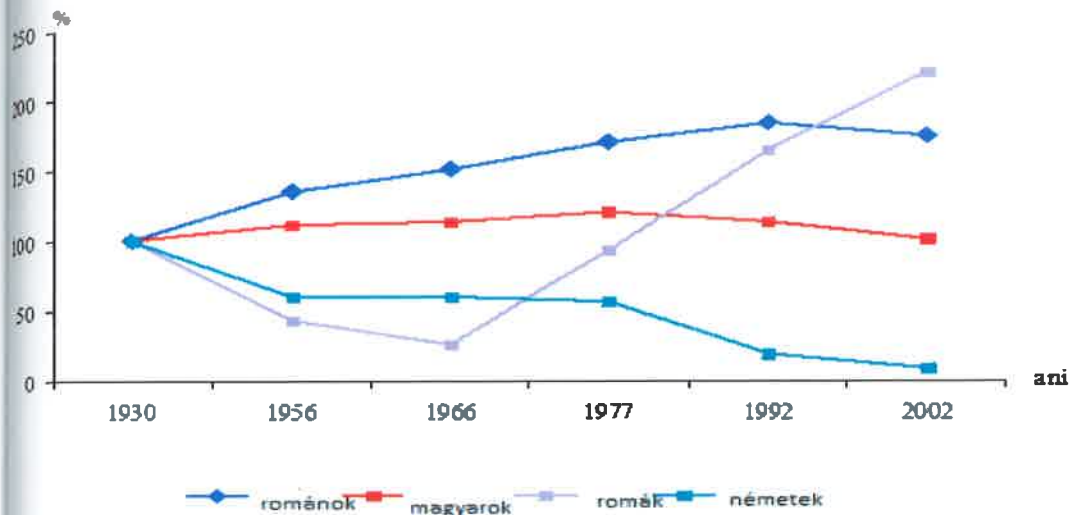


Melléklet 4: Románia és Magyarország alkotmányfejlődésének összehasonlítása  
(saját összeállítás)

	<b>Románia</b>	<b>Magyarország</b>
<b>történeti alkotmány</b>	1858-ig külön-külön Havasalföldön és Moldvában	1949-ig
<b>első chartális alkotmány</b>	az 1858-as Párizsi Konvenció	az 1949. évi XX. törvény
<b>szocialista alkotmány</b>	a sztálini alkotmány fordítása	a sztálini alkotmány fordítása
<b>rendszer váltás</b>	revolúciós	alkotmányos jogfolytonosság
<b>alkotmányozó hatalom</b>	2 kamara, nagy 2/3-os többség +népszavazás	1 kamara, nagy 2/3-os többség
<b>a rendszer váltás utáni alkotmány- módosítások száma</b>	1 módosítás 2003-ban	több mint 30 módosítás + új Alaptörvény
<b>preambulum</b>	nincs	van
<b>az AB szerepe a rendszer váltásban</b>	nem volt különösebb szerepe, a nyugati modell átvételének a kísérletét jelentette	jelentős szerep, fontos lépést jelentett a hatalommegosztás irányába
<b>AB: negatív jogalkotási hatáskör</b>	nincs	van

Melléklet 5: *Egyes romániai kisebbségek létszámának alakulása 1930 és 2002 között,  
2011-ig a magyar kisebbség*

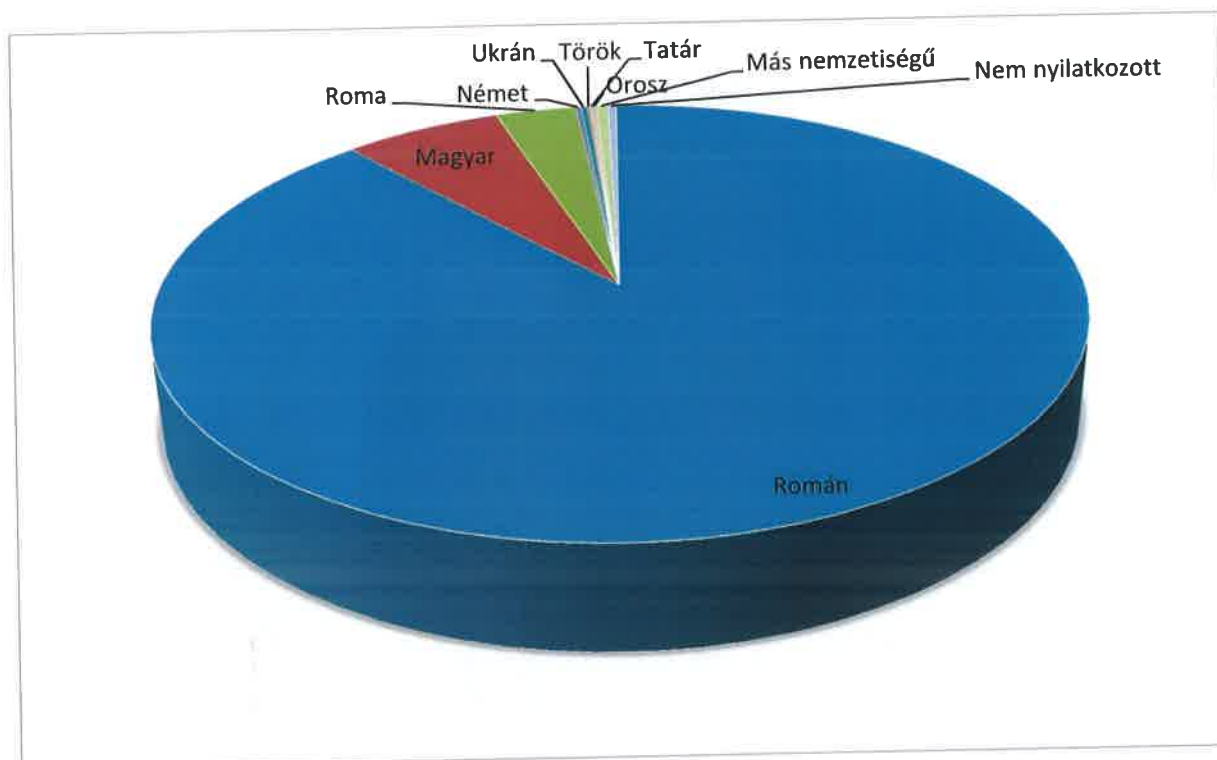
Forrás: <http://www.insse.ro/cms/files/RPL2002INS/vol4/listagraficev4.htm>  
(elérés: 2011. 12. 15)



Melléklet 6: Románia etnikai összetétele a 2011-es népszámlálás eredményei alapján

Forrás:

<http://www.insse.ro/cms/files%5Cstatistici%5Ccomunicate%5Calte%5C2012%5CComunicat%20DATE%20PROVIZORII%20RPL%202011.pdf> (elérés: 2012. 05. 12)



Román	Magyar	Roma	Német	Ukrán	Török	Tatár	Orosz	Más nemzetiségű	Nem nyilatkozott	Összesen:
88,58%	6,49%	3,25%	0,19%	0,27%	0,14%	0,1%	0,12%	0,5%	0,31%	100%
16.869.816	1.237.746	619.007	36.884	51.703	28.226	20.464	23.864	96.040	59.186	19.042.936

Melléklet 7: *A nagybányai betonfal a romlakta tömbházak és a Horea utca között*  
(fényképezte Móre Gabriella)



Melléklet 8: *Közösségi rendőrségi autó magyar felirattal is*  
(fényképezte Móre Gabriella)



## IRODALOM

### 1. Nyomtatott források

- Alderson John: *Policing Freedom*, Macdonald and Evans Ltd. Plymouth, 1979.
- Andreescu, Gabriel: *România és a Római Egyezmény*, Fundamentum 2000/4.
- Andreescu, Gabriel: *Locurile unde se construiește Europa. Adrian Severin în dialog cu Gabriel Andreescu*, Polirom, București, 2000.
- Andreescu, Gabriel: *Nem az autonómia, hanem az etnobiznisz a probléma*, Krónika, Szempont, 2005. 04. 13.
- Andreescu, Gabriel: *Political Manipulation at its Best*, In *Transition*, vol. I, no. 22, December 1995.
- Andreescu, Gabriel: *Reconimendation 1201 and a Security (Stability) Network in Central and Eastern Europe*, In *International Studies* nr. 3, Bucharest, 1997.
- Andreescu, Gabriel: *Romania in the Council of Europe: individual rights, discrimination and special measures*, Papeles del Este, 1/2001.
- Andreescu, Gabriel: *Ruleta*, Polirom, Iași, 2001.
- Aquinói Szent Tamás: *A létezőről és a lényegről*, Helikon Kiadó 1990.
- Attila Pók – Jörn Rüsen – Jutta Scherrer (ed.): *European History: Challenge for a Common Future*, Körber-Stiftung, 2002.
- Aurél Ciobanu-Dordea: *Considerații pe marginea hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului în Cauza Vasilescu v. România*, In *Romanian Human Rights Quarterly* no. 17, 1999.
- Balázs Trencsényi, Dragoș Petrescu, Constantin Jordache and Zoltán Kántor: *Nation-Building and Contested Identities: Romanian and Hungarian Case Studies*, Regio Books, Budapest, 2001.
- Bakk Miklós: *Az RMDSZ mint a romániai magyarságpolitikai önmeghatározási kísérlete 1989 után*, *Pro Minoritate* 1996/V. évf. 3. sz.
- Banciu, Angela: *Istoria vieții constituționale în România 1866-1991*, Șansa, București, 1996.
- Berceanu, Barbu B.: *Istoria Constituțională a României în Context Internațional*, Rosetti, București, 2003.

- Bíró Gáspár: *A jog helyzete a totalitarizmusban*, In: Transzcendens remény, Pallas-Akadémia Kiadó, Csíkszerda, 2004.
- Bíró Gáspár, Hamberger Judit, Molnár Gusztáv, Szilágyi Imre, Tóth István: *Autonómia és Integráció*, Magyar Szemle Könyvek, 1993.
- Blénesi Éva – Mandel Kinga (szerk.): *Kisebbségek és Kormánypolitika Közép-európában (2002-2004)*, Gondolat, Budapest, 2004.
- Blutman László: *Az EU joga a gyakorlatban*, hvg-orac, 2010.
- Bokorné Szegő Hanna: *A helsinki záróokmány és az emberi jogok*, Jogtudományi Közlöny, 1988/12.
- Borbély Zsolt Attila, Székely István, Tamás Sándor, Toró T. Tibor: *Kisebbségi Alternatívák*, T3 Kiadó, Sepsiszentgyörgy, 2002.
- Bólyai János, Szigeti Péter, Szikinger István: *Emberi jogok*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005.
- Bólyai János: *A közösség és a rendőrség viszonya Nagy-Britanniában és az USA-ban*, In: Belügyi Szemle 1993/2.
- Borsi-Kálmán Béla: *Románia és a magyar-román viszony a történelem tükrében*, Európai Tükör 2004/4-5.
- Boytha György - Papp Mónika: *Az Európai Unió létrejötte intézményrendszere és jogforrásai*, Szent István Társulat, Budapest, 2002.
- Constantinescu Mihai – Muraru Ioan – Iorgovan Antonie: *Revizuirea Constituției României. Explicații și comentarii*, Editura Rosetti, București, 2003.
- Cristian Jura (coord.): *Sistemul complementar de protecție a drepturilor omului și de combatere a discriminării din România*, Editura Universității „Transilvania”, 2004.
- Czuczai Jenő - Ficzer Lajos (szerk.): *Európa A-tól Z-ig*, Mondat Kft, 1998.
- Drăganu, Tudor: *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1918*, Ed. Dacia, Cluj, 1991.
- Eleodor Focșeneanu: *Istoria constituțională a României 1859-1991*, Humanitas, București, 1998.
- Fábián Gyula – Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog I-II szöveggyűjtemény*, KOMP-PRESS, Cluj-Napoca, 2003.
- Fabian Gyula și Veres Emőd: *Bazele constituționale ale integrării europene*, Studia Universitatis Babeș-Bolyai, 2003/2.



- Fábián Gyula: *Drept instituțional comunitar* Ediția a II-a *Cu referiri la Tratatul de aderare a României, Constituția UE, Tribunalul Funcției Publice și Eurojust*, Editura Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2006.
- Farimah Daftary and Francois Grin (ed.): *National-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*, Createch Ltd., 2003.
- Feitl István (szerk.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2007.
- Finszter Géza: *A rendészet elmélete*, KJK, Kerszöv. Kiadó, Budapest, 2003.
- Gál Kinga: *A kisebbségek nemzetközi védelme: az 1990-es évek jogi és politikai kerete, Pro Minoritate*, 2001.
- Gál Kinga: *A Román Parlament elé terjesztett kisebbségi törvénytervezetek összehasonlítása*, Magyar Kisebbség 1997/1–2.
- Gál Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*, Createch Ltd, 2002.
- Gazda Árpád: *Tovább tart a titkolózás a magyar közösség támogatásait kezelő Communitas alapítványnál*. Krónika, 2004. január 30.
- Ghenadie Petrescu, Dimitrie A. Sturdza, Dimitrie C. Sturdza: *Acte și documente relative la istoria renașterii României*, vol. II, București, 1889.
- Grád András: *Kézikönyv a Strasbourgi Emberi Jogi Ítélezésről*, hvg-orac, Budapest, 2000.
- Grád András, Weller Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*, hvg-orac Lap és Könyvkiadó Kft, 2011.
- Grotius, Hugo: *"A háború és a béke jogáról. 1-2 köt.* Pallas Stúdió, Budapest, 1999.
- Halmai Gábor-Tóth Gábor (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- Hans Kelsen: *Tiszta jogtan* (Bibó István fordításában), ELTE Bibó István Szakkollégium kiadvány, Budapest, 1988.
- Hartley, T. C.: *The Foundations of European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- Hérodotosz: *A görög-perzsa háború*, Gondolat, Budapest, 1967.
- I. Deleanu: *Alkotmányos intézmények és eljárások a román jogrendszerben tanulmányban*, Servo-Sat kiadó, Arad, 2003.
- I. Delelanu – A. Iorgovan – I. Muraru – F. Vasilescu – I. Vida: *Constituția României comentată și adnotată*, Monitorul Oficial, București, 1992.

- Ioan Bente: *A Román Rendőrség*, In: *Az Európai Unió tagországainak rendőrségei I., Nemzetközi Tudományos Konferencia* (szerk.: Valcsicsák Imre), RTF, Budapest, 2008. május 6.
- Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu: *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Lumina Lex, București 2001.
- Ioan Muraru: *Avocatul Poporului*, All Beck, București, 2004.
- Ion Deleanu: *Drept Constituțional și Instituții Politice I.*, București
- Ion Deleanu: *Instituții și proceduri constituționale, în dreptul comparat și în dreptul român*, Tratat, Editura Servo-Sat, Arad, 2003.
- J. J. Rousseau: *Contractul social*, Editura Științifică, București, 1957.
- J. Laferriere: *La législation déléguée en Angleterre et le controle de son exercice pa le Parlemant*, Mélanges Mestre, Paris, 1956.
- Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, hvg-orac, Budapest, 2011.
- José Bengoa: *Existence and Recognition of Minorities* (Working Paper).
- Kajtár Gábor: *A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után*, Európai Jog, 2010/4.
- Kant, Immanuel: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése*, Gondolat, Budapest, 1991.
- Kányádi Sándor, *Erdélyi költők a kommunizmusban* c. előadása, PPKÉ ÁJK Pázmány Szalon, 2006. október 25.
- Kardos Gábor: *A diszkrimináció tilalma és az egyenlőség értelmezése: a nemzetközi jog lehetőségei*, Acta Humana 2003/1-2.
- Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*, TWINS Kiadó, Budapest, 2004.
- Kende Tamás - Szücs Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*, Osiris, Budapest, 2003.
- Kende Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*, Osiris, Budapest, 1998.
- Kiss Barnabás: *A jog egyenlősége - az egyenlőség joga, Az egyenjogúság problémája a magyar közjog fejlődésében*, Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, Szeged, 2006.
- Kissinger, Henry: *Diplomácia*, Budapest, Panem-McHill-Grafo, 1996.
- Kovács István, Tóth Károly (szerk.): *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*, Zrínyi, Budapest, 1990.
- Kovács Péter: *Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitivistá szempontból*, In: Magyar Kisebbség, 1996/3.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Osiris Kiadó, Budapest, 1996.
- Kovács Péter: *Nemzetközi Közjog*, Osiris, Budapest, 2006.

- Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
- Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- Liliana Elisabeta Preda: *Convenția Europeană a Drepturilor Omului și dreptul intern*, Universitatea „Babeș-Bolyai” Facultatea de Drept, Cluj-Napoca, 2004.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, hvg-orac, Budapest, 2010.
- Lucian Nastasa – Levente Salat (ed.): *Interethnic Relations in Post-communist Romania*, Fundatia CRDE, Cluj-Napoca, 2000.
- Majtényi Balázs-Vízi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*, Gondolat Kiadó-MTA Jogtudományi intézet, Budapest, 2003.
- Majtényi László: *Ombudsman - Állampolgári jogok biztosa*, Complex Kiadó Kft, 1992.
- Mandache, M. – Matache, M. – Mihalache, C. – Morteau, M.: *Protecția legală împotriva discriminării și politicile publice față de romi*, Editura ECA, București, 2007.
- Markó Attila: *Kisebbségi törvény – értelmezési prizmban*, Magyar Kisebbség 1997/1–2.
- Martin Roberts: *Európa Története 1900-1973*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992.
- Márton János – Orbán Balázs: *Elemzés a 2005-ös kisebbségi törvénytervezetről*, In: *Romániai Magyar Évkönyv 2004–2005*, (Bodó Barna szerk.), Szórvány Alapítvány – Marineasa Könyvkiadó, Temesvár, 2005.
- Masika Edit – Harmati Gergely: *Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában, Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban*, Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportja Budapest, 1999.
- Mathijsen, P.S.R.F.: *A Guide to European Community Law*, London, 1990.
- Mavi Viktor, *Az Európa Tanács és az emberi jogok*, Budapest, 1993.
- Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- Mezey Barna (szerk.): *Modern állam és népképviselés*, ELTE Kiadó, Budapest, 2000.
- Móré Sándor – Rixer Ádám – Szabó Zsolt: *Alkotmányjogi alapismeretek*, Patrocinium, Budapest, 2011.
- Móré Sándor, Nagy Judit, Szilvássy György Péter: *Európai és nemzetközi közjog*, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2008.
- Móré Sándor: *Románia rendszerváltás előtti alkotmányfejlődése nemzetközi kontextusban*, In: *Tavaszi Szél 2008*, KGRE ÁJK, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest, 2008.
- Móré Sándor: *A román kisebbségi törvénytervezet bemutatása és elemzése*, Jogelméleti Szemle 2011/4.
- Móré Sándor: *Közösségi rendőrség Romániában*, In: *Rendvédelmi Füzetek 2010/1*.

- Myjer, Egbert: *Dutch interpretation of the European Convention: a double system?* In: *Protecting Human Rights: the European Dimension*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln, 1990.
- Nádor Orsolya - Szarka László (szerk.): *Kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 2003.
- Nagy Károly: *A nemzetközi jog története*, Budapest, 1996.
- Nagy Károly: *Nemzetközi jog*, Püski Kiadó, Budapest, 1999.
- Nicola Girasoli: *A nemzeti kisebbségek fogalmáról*, Akadémia Kiadó, Budapest, 1995.
- Nyíri Sándor: *A Rendőrségi törvény kommentárja*, Duna Palota és Kiadó Budapest, 2006.
- Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1.*, CompLex, Budapest, 2011.
- Ovidiu Podaru: *Legea 215/2001 a administratiei publice locale, comentată*, Sfera Juridică, 2007.
- Pavel Abraham: *Community Policing in Romania: de Factum, Tendencies, Solutions*, OSCE supplementary human dimension meeting „The Role of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities”, Bécs, 2002. október 28-29.
- Popa-Lisseanu, G.: *Continuitatea românilor în Dacia*, Ed. Saeculum, 2010.
- Radu Chiriță: *Curtea Europeană a Drepturilor Omului*, Editura. C.H. Beck, București, 2007.
- Radu Chiriță – Anca Săndescu: *A nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó román jogszabályok elemzése* (fordította: Incze Éva), In: *Magyar Kisebbség 2008/3-4*.
- Ralph Beddard: *Human Rights and Europe*, third edition, Gotius Publications Limited, Cambridge, 1993.
- S. E. Tănăsescu: *Principiul egalității în dreptul românesc*, Editura All Beck, București, 1999.
- Sallai János: *A bel- és igazságügyi együttműködés általános jogi tudnivalói*, Hans Seidel Alapítvány, Pro Renovanda Cultura Hungarie Alapítvány, Budapest, 2004.
- Salat Levente – Enache Smaranda (szerk.): *A román – magyar kapcsolatok és a francia – német megbékélési modell*, Fundatia CRDE, Kolozsvár, 2004.
- Sharon Macdonald (ed.): *Approaches to European Historical Consciousness Reflection and Provocations*, Körber-Stiftung, 2000.
- Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, CompLex, Budapest, 2011.

- Szigeti Péter: *Az alapjogok gyakorlati értéke a jogrendben – kitekintéssel a rendvédelemre*, In: *Jogvédelem – Rendvédelem (tanulmányok)*, RTF, Budapest, 2007.
- Szigeti Péter: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989-2006*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008.
- Szigeti Péter: *Norma és Valóság*, Universitas – Győr, 2006.
- Szikinger István: *Javaslat önkormányzati rendőrség létrehozására*, 2008. kézirat.
- Szikinger István: *Közösségi rendőrség a mai Európában*, In: *Belügyi Szemle* 1991/8.
- Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Sík Kiadó, Budapest. 1998.
- T. H. L. Parker: *John Calvin*, Lion Publishing, London, 1977.
- Takács Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 1995.
- Tauner Zoltán: *Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa*, Acta Humana, 1993/10.
- Thomas Buergenthal: *Nemzetközi emberi jogok*, Helikon Kiadó, 2001.
- Thomas D. Musgrave: *Self-Determination and National Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- Trócsányi László: *Nemzeti alkotmányok és az európai integráció*. In: *Jog és állam 8. Nyári Egyetem – 2006*. Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Budapest, 2006.
- Trócsányi László-Francois Delpérée (szerk.): *Európa egysége és sokszínűsége: a kisebbségek jogai; A belga és a magyar példa*, Nyitott Könyv Kiadó, 2003.
- Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk): *Bevezetés az Alkotmányjogba*, hvg-orac, Budapest, 2012.
- Tudor Drăganu: *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat elementar, Editura Lumina Lex, București, 1998.
- V. Duculescu, C. Călinoiu și G. Duculescu: *Constituția României comentată și adnotată*, Editura Lumina Lex, București, 1997.
- Varga Attila - Veress Emőd: *Román Alkotmányjog*, Státus Kiadó, Csíkszereda, 2007.
- Varga Attila: *A kisebbségi törvények helye és szerepe a nemzetiségi kérdés rendezésében*. Magyar Kisebbség 1996/4.
- Varga Attila: *A román Alkotmánybíróság*, Magyar Jog 2009/1.
- Varga Attila: *Elfogadható Törvénytervezet kell. – Gazda Árpád interjúja Varga Attilával*, Krónika, 2005. 03. 21.
- Varga Attila: *Kisebbségi jogok rendszere és a kulturális autonómia a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetben*, Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2005/1.

- Varga Attila: *Az alkotmány felülvizsgálatának folyamata*, Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2003/1.
- Vasile Cârjan: *Istoria poliției române de la origini până în 1949*, București, Edit. Vestala, 2000.
- Veress Emőd: *Az 1991-es román Alkotmány reformja*, Magyar Kisebbség 2002/2.
- Veress Emőd: *A közigazgatás reformja Romániában (2003-2004). Romániai Magyar Évkönyv 2004-2005*. Temesvár, 2005.
- Veress Emőd: *Alkotmánymódosítás után*, Magyar Kisebbség 2003/4.
- Veress Emőd: *Törvénykönyveink állapota*, Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2006/3.
- Veress László: *Megjegyzések a kisebbségi törvénytervezet újabb változatához*. Krónika, Szempont, 2005. május 27.
- W. Wessels and F. Bopp: *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, Research Paper No. 10, CEPS, 2008.
- A Bizottság közleménye az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról, COM (2010) 573.
- A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben, IV. kötet, Magvető Kiadó, Budapest, 1999.
- A román kisebbségi törvénytervezet szövege: Magyar Kisebbség 1997/1–2.
- Állam- és jogtudományi enciklopédia, I. köt. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980.
- APADOR-CH Report, (Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România - Comitetul Helsinki).
- Commission Decision 2006/928/EC of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption (OJ L 354, 14.12.2006, 56.)
- Conseil de l'Europe, Osiris, Bp-Strasbourg, 1999.
- Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180 , 19/07/2000 P. 0022 – 0026.
- Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, Official Journal L 303 , 02/12/2000 P. 0016 – 0022.

- Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, Official Journal L 303 , 02/12/2000 P. 0016 – 0022.
- European Commission for democracy through law, Opinion no. 345 / 2005, CDL-AD (2005) 02.
- Hotărârea nr. 400 din 11. 10. 2011., Dosar nr. 180/2011., Petiția nr. 3172/20. 05. 2011.
- Hotărârea nr. 439 din 15. 11. 2011., Dosar nr. A4/2011., Petiția nr. 4161/12. 07. 2011.
- Human Rights in international law, Council of Europe Press, 1992.
- Les Constitutions de la France depuis 1789, Garnier-Flammarion, Paris, 1970.
- Opinion 2/94 (1996) ECR I-1759.
- Progress Report on the Cooperation and verification mechanism – procedural aspects, MEMO/07/260, Brussels, 27 June 2007.
- Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare, Bruxelles, 18. 2. 2011. COM(2011) 80 final.
- Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare, Bruxelles, 18. 2. 2011. COM(2011) 80 final.
- Recommendation 152 (2004) on Local Policing in Europe, point 4.
- Recommendation 197 (2006) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, point 6.
- Recommendation 216/2007, Community policing: local and regional authorities guaranteeing a new partnership, point 2.
- Report on Progress under the Co-operation and Verification Mechanism in Romania, MEMO/10/347, Brussels, 20. July 2010.
- Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities, E/CN.4/Sub.2/384, 20.6.1977.

## **2. Világhálós források**

- Csányi Edina: A kisebbségvédelem és egyes jogi kérdései – 1. rész [ <http://jesz.ajk.elte.hu/csanyi20.html> (elérés: 2011. 11. 12.)]

- Juhász Albin: *Jogi észrevételek a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény tervezetével kapcsolatban*, Fórum, [[http://www.adatbank.ro/html/cim\\_pdf522.pdf](http://www.adatbank.ro/html/cim_pdf522.pdf) (elérés: 2011. 09. 10.)]
- Kardosné Kaponyi Erzsébet: *Az emberi jogok nemzetközi védelme* (Ph.D. értekezés), Budapest, 2000. [[http://phd.lib.unicorvinus.hu/118/1/kaponyi\\_erzsebet.pdf](http://phd.lib.unicorvinus.hu/118/1/kaponyi_erzsebet.pdf) (elérés: 2011. 10. 10.)]
- Németh József: *Az illegális migráció hatása a schengeni térség bővítésére*, [<http://pecshor.hu/periodika/XI/nemeth.pdf> (elérés: 2011. 07. 28.)]
- Rátkai Árpád: *A kisebbségi önkormányzatok legitimáció hiánya*, MTA Kisebbségkutató Központja, [[http://www.kisebbssegivalasztasok.mtaki.hu/all\\_in\\_one/ratkai\\_arpad\\_kisebbségi\\_onkorm\\_legitimaciohiany\\_a\\_regio\\_2000\\_3.pdf](http://www.kisebbssegivalasztasok.mtaki.hu/all_in_one/ratkai_arpad_kisebbségi_onkorm_legitimaciohiany_a_regio_2000_3.pdf) (elérés: 2011. 08. 28.)]
- Varga Attila: *A román alkotmány módosításának időszériúsége (elvi szempontok, javaslatok, észrevételek)*, [<http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&cikk=m020201.html> (elérés: 2011. 10. 12.)]
- Varga Attila: *Illúziók, tapasztalatok, tanulságok (A romániai kisebbségpolitika az európai uniós csatlakozás után)*, [[http://www.mtaki.hu/uj\\_intezeti\\_kiadvanyok/etnopolitikai\\_modellek\\_a\\_gyakorlatban.html?printable=1](http://www.mtaki.hu/uj_intezeti_kiadvanyok/etnopolitikai_modellek_a_gyakorlatban.html?printable=1) (elérés: 2012. 02. 10.)]
- Veress Emőd: *Alkotmányreform Romániában - közjog és politika* [<http://www.jogiforum.hu/publikaciok/54>. (elérés: 2011. 12. 10.)]
- Opinion No. 176 (1993) on the application by Romania for membership of the Council of Europe [ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EOPI176.htm> (elérés: 2011. 03. 11.)]
- Opinion on the Law for the Election of Local Public Administration Authorities in Romania; Venice, 3–4. december 2004. [ [http://www.venice.coe.int/docs/2004/cdl-ad\(2004\)040-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/cdl-ad(2004)040-e.asp) (elérés: 2011. 10. 9.)]
- Regular Report from the Commission on Romania's progress towards accession 1999. [ [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/1999/romania\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/romania_en.pdf) (elérés: 2008. 02. 12.)]



- Regular Report from the Commission on Romania's progress towards accession, 2002. [[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2002/ro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/ro_en.pdf) (elérés: 2008. 02. 11.)]
- Regular Report from the Commission on Romania's progress towards accession 2003. [[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2003/rr\\_ro\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/rr_ro_final_en.pdf) (elérés: 2008. 02. 11.)]
- Regular Report from the Commission on Romania's progress towards accession 2004. [[http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/control\\_prev/regular\\_rep\\_ro\\_041006.pdf](http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/control_prev/regular_rep_ro_041006.pdf) (elérés: 2008. 02. 11.)]

### 3. Jogesetek referenciái

- *Albina v. Romania* judgment of 28 April 2005. 57808/00.
- *Asiaticilor Est Africani v. Marea Britanie*, nr. 4403/70, 14.12.1973.
- *Barbara Erzbergbau v. High Authority*, Case 26/58 (1960) ECR 173.
- *Brumarescu v. Romania*, Case 28342/95. 18/1999, 76-79.
- *Case of Dalban v. Romania*, 28114/95. 28-09-1999.
- *Cipru c. Turcia*, 10 mai 2001, 25781/94.
- *CNCD v. Cătălin Cherecheș*, Hotărârea nr. 439 din 15. 11. 2011., Dosar nr. A4/2011., Petiția nr. 4161/12. 07. 2011.
- *Cobzaru v. Romania* judgment of 26 July 2007. 48254/99.
- *Costa v. ENEL* 6/64 (1964) ECR 585.
- *D.H. and Others v. the Czech Republic*, 57325/00, (2008).
- *Grigore Vasilescu v. Romania* judgment of 8 June 2006. 60868/00.
- *ERT v. DEP*, C-260/89 (1991).
- *Hauer v. Land Rheinland Pfalz*, C-44/79 (1979).
- *Internationale Handelsgesellschaft v. EVDF*. Case 11/70 (1970) ECR 1125.
- *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, C-222/84 (1986).
- *Kind v. EEC*. Case 106/81 (1982) ECR 2885.
- *Moldovan and Others v. Romania*, 41138/98; 64320/01, (2005).
- *Nold v. Commission*, Case 4/73 (1974) ECR 491.
- *Permanent Court in the Greco-Bulgarian Communities Case*, 1930, PCIJ Reports, Series B, 17.
- *Prais v. Council of the European Communities*, C-130/75 (1976).

- *Sampanis and Others v. Greece*, 32526/05, (2008).
- *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, judgement of 22 December 2009, nos. 27996/06 and 34836/06.
- *Stauder v. City of Ulm*, Case 29/69 (1969) ECR 419.
- *Stoica v. Romania* judgment of 4 March 2008. 42722/02.
- *Storck v. High Authority*, Case 1/58 (1959) ECR 17.
- *Tőkés László v. F. N.*, Hotărârea nr. 400 din 11. 10. 2011., Dosar nr. 180/2011., Petiția nr. 3172/20. 05. 2011.
- *Wachauf v. Federal Republic of Germany*. Case 5/88 (1989) ECR 2609.
- *Wünsche Handelsgesellschaft v. Bundesverfassungsgericht* 1986. október 22.
- *Yankov v. Bulgaria* judgment of 11 december 2003, no. 39084/97.

