

VARGA ATTILA

# „Többségvédelmi” szempontok érvényesülése a nemzeti kisebbségi jogok alkalmazásában. Értelmezések és viszonyulások az alkotmánybírósági gyakorlatban

**Enforcement of “Majority Protection” Aspects in the Application of National Minority Rights. Interpretations and Attitudes in the Practice of the Constitutional Court of Romania**

**Abstract:** The jurisprudence of the Romanian Constitutional Court does not abound in cases solved in connection with the legislation on the rights of national minorities and the minority rights guaranteed in the Constitution. In the course of constitutional practice related to minority rights, a strict textualist conception of role prevails and follows its previous case-law practice. The minority rights appear partly as fundamental rights and partly in the context of the rules on state organization. The constitutional interpretation of these rights is rigid, sometimes narrowing. At the same time, in addition to the textualist interpretation, the practice of the Constitutional Court implies possibilities to guarantee these rights. The presentation of this approach is carried out based on the detailed analysis of four decisions of the Constitutional Court, examining the issues of language rights, minority education rights, the use of national symbols, and the recently adopted so-called Act on Trianon.

**Keywords:** constitutional court, constitution, textualism, minority rights, language rights, educational rights, national symbols, Trianon, normative content

**Összefoglaló:** A román Alkotmánybíróság esetgyakorlata nem bővelkedik a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó, valamint az alkotmányban szavatolt kisebbségi jogokat részletező jogszabályok kapcsán végzett normakontrollban. A kisebbségi jogokkal kapcsolatos alkotmányossági gyakorlat során a szigorú textualista szerepfelfogás érvényesül és a korábbi esetjogi gyakorlatát követi. A kisebbségi jogok részben alapjogokként, részben az államszervezetet érintő szabályokként jelennek meg, e jogokkal kapcsolatos alkotmányértelmezés merev, időnként leszűkítő módon szöveghű. Az alkotmánybírósági gyakorlat ugyanakkor a textualista értelmezés mellett garanciális lehetőségeket hordoz magában. Ezt az álláspontot a tanulmány négy alkotmánybírósági határozat tételes elemzése mellett mutatja be, vizsgálva a nyelvhasználati kérdéseket, a kisebbségi oktatási jogokat, a jelképhasználatot, illetve a közelmúltban elfogadott ún. Trianon-törvényt.

**Kulcsszavak:** Alkotmánybíróság, alkotmány, textualizmus, kisebbségi jogok, nyelvhasználat, oktatási jogok, nemzeti jelképek, Trianon, normatartalom

## 1. Az Alkotmánybíróság viszonya a nemzeti kisebbségi jogokhoz – túlzott textualizmus

### 1.1. Gondolatok a román Alkotmánybíróság szerepfelfogásáról

Megállapítható, akár konkrét statisztikai adatok nélkül is, hogy a román Alkotmánybíróság esetgyakorlata nem bővelkedik a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó, valamint az alkotmányban szavatolt kisebbségi alapjogokat részletező jogszabályok kapcsán végzett normakontrollban, illetve ezek keretében megfogalmazott határozatokban, elvi álláspontokban.

Ugyanakkor az is megfigyelhető, hogy miközben a többi alapjog törvényi szabályozása, illetve hatósági alkalmazása/értelmezése kapcsán jelentős számban születtek határozatok, tehát bőséges alkotmánybírósági esetgyakorlatról beszélhetünk, ugyanakkor a kifejezetten nagy jelentőségű, alapvető, erkölcsi és jogi relevanciával egyaránt bíró kérdésekben meghozott elvi értékű, a jogfelfogást meghatározó érvelések, megállapítások nem, vagy csak kevés, illetve tartalmukban nem kellő mélységű/alaposságú határozatok formájában lettek elfogadva.

Másképpen fogalmazva, arra a következtetésre lehet jutni, hogy néhány tiszteletre méltó kivételtől eltekintve, az Alkotmánybíróság elmulasztotta, hogy különösen a leg-alapvetőbb emberi jogi kérdésekben (élethez való jog, magzatvédelem, halálbüntetés tilalma, a természetes személy teljes cselekvőképességének az elvesztése stb.) akár a szöveghez messzemenően ragaszkodva is átfogó, referenciaértékű elvi értelmezéseket, magyarázatokat adjon egy-egy határozat keretében.

Értelemszerűen nem mennyiségi kérdés ez alapvetően, hanem az alkotmánybírói szerepfelfogást érintő következmény, mely azt eredményezi, hogy alapvető emberi jogokkal kapcsolatos (egyébként ezek száma igencsak jelentős) alkotmányossági ellenőrzés során az Alkotmánybíróság inkább a szigorúbb textualista magatartást, hozzáállást választotta, semmint egy aktív a konkrét alapjogot tágan értelmező, azt, valamint az alkotmányjog egészét, a jogi/jogászi felfogást alakító/fejlesztő aktivista felfogást. Sajátos módon azt is észre kell vennünk, hogy nem teljességgel idegen a román Alkotmánybíróság esetgyakorlatában az aktivizmus, de azt sokkal az államszervezetet érintő elvi, egyéb tartalmi, vagy éppen eljárásjogi kérdések tekintetében alkalmazza. Példaként említhető, hogy a román Parlament kétkamarás jellegének elvi kritériumait nem a törvényhozás két Házának akár szokásjogi vagy még inkább házsabályi előírásai határozták meg, hanem főként az Alkotmánybíróság, egyébként nem is mindig kellően következetes, de egyre bővülő esetgyakorlata. Ez azonban éppen fordítottja annak a gyakorlatnak, amit éppen a méltán nagy hírű német szövetségi Alkotmánybíróság fejlesztett ki, az alapvető emberi jogok terén mutatott aktivista hozzáállása révén, és amely eredményeként egy

gazdag alapjogi bíraskodási gyakorlat jött létre, miközben államszervezeti kérdésekben sokkal tartózkodóbb az alkotmányos előírásokhoz kötöttebb felfogásban értelmezte az alkotmányossági kérdéseket.

A román Alkotmánybíróságnak ez a szokványostól eltérő magatartása nem az utóbbi, hanem éppenséggel a jóval korábbi (mondhatni a kezdeti) években alakult ki, és éppen jelenleg (néhány éve) tapasztalhatunk nagyobb figyelmet az egyes alapjogokat átfogóan, részletesen, adott esetben a konkrét alapvető emberi jogot fejlesztően, de mindenképpen az állampolgár érdekei szerinti értelmező határozatok meghozatalát illetően.

Ez a fejlemény és bizonyos fokú, óvatos szemléletbeli változása az alkotmánybíró-sági esetgyakorlatnak azonban nem feltétlenül igaz és érvényes a nemzeti kisebbségi jogok vonatkozásában is.

Az Alkotmánybíróság, a jelenlegi összetételében is, bevallottan az alkotmányszöveg foglya, és az esetgyakorlat, a kialakított precedens hűséges őre.

Az, hogy ez így alakult, nem jogszabályi, netán alkotmányi vagy törvényi előírás, korlát okán történt, hanem az Alkotmánybíróságnak, különösen a kezdeti időkben kialakított és ezt a későbbiekben is megtartott alkotmánybírói szerepfelfogásának, szemléletének köszönhető.

Azon körülmény, hogy az Alkotmánybíróság inkább textualista avagy aktivista felfogásban, esetleg e kettő valamilyen mértékű/arányú keverékében végzi el az alkotmányossági normakontrollt, szabad elhatározás kérdése, és bármelyik opció tekinthető legitimnek, mivel az alkotmány kifejezett előírást e vonatkozásban nem tartalmaz. Természetesen az európai/kelsen-i modell szerinti az alkotmánybíráskodás bevezetése a román közjogi alkotmányos rendszerbe mintegy kötelezővé, alapvető funkciójává teszi az Alkotmánybíróság számára az alapvető emberi jogok védelmét, az alkotmány felsőbbségének, valamint a hatalommegosztás és a hatalmi ágak közötti egyensúly elvének biztosítása mellett.<sup>33</sup>

Másrészt maguk az alkotmánybírák is eltérő felfogásúak e kérdésben, de esetükben ez már nem egy elméleti tudományos vita keretében megválaszolható kérdés, hanem a konkrét esethez köthető többségi álláspont és döntés kifejeződése. Ez azt jelenti, hogy az idők során, ha voltak, márpedig voltak és jelenleg is vannak az alkotmánybírói aktivizmusnak hívei, támogatói (bizonyos esetekre, helyzetekre korlátozottan), de ők rendszerint a konkrét ügyekben kisebbségbe kerültek, és legfeljebb különvéleményben fejezhették ki álláspontjukat.

Ezzel a néhány, talán sommásnak (nem kellően árnyalt) tűnő gondolattal jelezni kívántam a román Alkotmánybíróság jellemző hozzáállását e kérdés vonatkozásában, amely természetesen az elmúlt közel harminc évben nem volt egységes, és mindig

<sup>33</sup> Ioan MURARU, Elena Simina TĂNĂSESCU: *Drept constituțional și instituții politice*, Ediția 12. Vol. I. Editura All Beck, București, 2005. 71. A román alkotmányjogi szakirodalomból jól ismert szerzőpáros, akik közül I. Muraru volt, E. S. Tănăsescu jelenleg is alkotmánybíró, az alkotmánybíráskodás említett három alapfunkciója mellett még további két funkciót említenek meg: a) a politikai élet békítése, a politikai küzdelmek tompítása, b) a politikai ellenzék fellépésének hatékony eszköze. Megjegyzendő még, hogy az Alkotmánybíróság valamennyi államszervezetet érintő alkotmányos elv fölött őröködik, azaz biztosítja az államszervezet intézményi rendszerének és működésének, a hatalomgyakorlásnak az alkotmányos demokrácia feletélei közötti megtartását.

ugyanaz, de összességében ez az alapállás, szerepfelfogás igaz még napjainkban is, amikor bizonyos, de még mindig inkább államszervezeti elveket és hatalomgyakorlást érintő kérdésekben mutat bizonyos fokú aktivizmust.

## 1.2. Az Alkotmánybíróság esete(i) a nemzeti kisebbségi jogokkal

Az alkotmányban mondhatni három szinten, három megközelítésben kerültek szabályozásra a nemzeti kisebbségek jogai. A szabályozás első szintje alapvető jellegű, az Alkotmány első fejezetében, az általános rendelkezésekben található, melyek közül a legfontosabb az identitáshoz való jog.<sup>34</sup> Ennek csak az első bekezdése tekinthető valódi identitásjognak, a második bekezdés sokkal inkább egy többségvédelmi klauzula. A második szint az alapvető állampolgári jogok és kötelezettségek katalógusában fellelhető konkrét kisebbségi, főként anyanyelvhasználati jogok.<sup>35</sup> Végül pedig a harmadik szint a nemzeti kisebbségek politikai képviselői jogai az országos és helyi választott hatóságokban.<sup>36</sup>

Ezek az elvek, alapvető emberi jogok, államszervezeti rendelkezések törvényi szintű szabályozásokban kerültek kibontásra, részletes kifejtésre, időnkénti módosításra, amikkel kapcsolatosan, vagy más a nemzeti kisebbségek életét, jogait közvetettebben érintő jogszabályokkal kapcsolatosan, ezek alkotmányossági normakontrollja során születtek alkotmánybírói határozatok.

A nemzeti kisebbségek jogai, annak ellenére, hogy részint alapjogokként, részint az államszervezetet érintő szabályokként jelennek meg, az ezekkel kapcsolatos alkotmányértelmezés mereven, időnként leszűkítő módon szöveghű.

Ezt a nemzeti kisebbségek szempontjából lehet hátrányosnak tekinteni, de ha a létező alkotmányos rendelkezéseket mint elfogadható/szükséges minimumot fogadjuk el, akkor ez a hozzáállás akár garanciális jellegű is lehet, hiszen ez a fentebb említett szemlélet, bár nem segít hozzá a létező jogok szélesítéséhez, de ezek elvételét, korlátozását sem teszik lehetővé.

Megállapítható, hogy a nemzeti kisebbségi jogok vonatkozásában az alkotmányi és törvényi szabályozások a leginkább elfogadhatóak, miközben természetesen lenne (legitim) igény és szükség a normatív tartalom bővítésére, az igazi és helyenként súlyos problémát a hatósági, különösen a közigazgatási hatósági jogalkalmazás jelenti.

<sup>34</sup> Az Alkotmány 6. cikke: „(1) Az állam elismeri és biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez. (2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védő intézkedéseknek meg kell felelniük a többi román állampolgárhoz viszonyítva az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma elveinek.”

<sup>35</sup> Ezek közül közvetlenül kisebbségi jognak tekinthető az anyanyelvi oktatáshoz való jog, 32. cikk (3) bekezdése. A lelkiismereti és vallásszabadság, a felekezeti autonómia, 29. cikk (1), (2), (3) és (5) bekezdése. Természetesen egy sor más alapjog, mely minden személyt érint, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára is rendkívül fontos. Ilyenek például a kifejezés szabadsága (30. cikk), az információhoz való jog (31. cikk), a kultúrához való hozzáférés joga, a szavazati jog (36. cikk) a megválaszthatóság joga (37. cikk), a gyülekezési szabadság (39. cikk), az egyesüléshez való jog (40. cikk) stb.

<sup>36</sup> A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselője [62. cikk (2) bekezdés], anyanyelvhasználat a helyi közigazgatási egységekben [120. cikk (2) bekezdés], az anyanyelv és tolmács használata az igazságszolgáltatásban (128. cikk).

A vonatkozó rendes bírósági jogalkalmazás és jogértelmezés már köztes, felemásnak tekinthető, az alkotmánybírósági pedig kiegyensúlyozottnak és kiszámíthatónak mondható e kérdésben, ami, ahogyan a fentiekben is jeleztem, csak viszonylagosan tekinthető pozitívnak.

A kisebbségvédelmi alkotmány- és jogértelmezések alapvető szemléletbeli hibája, hogy a többség védelmének szükségességéből indul ki, és ehhez képest, ehhez mérten értelmezi, magyarázza a bírói jogalkalmazó a nemzeti kisebbségeket érintő alkotmányi és törvényi rendelkezéseket.

A továbbiakban a közelmúlt (az elmúlt három évre visszatekintő) jelentősnek mondható három, valamint egy legújabb (plusz egy) alkotmánybírósági határozatát fogom ismertetni és elemezni.

## 2. Néhány, a nemzeti kisebbségekre vonatkozó alkotmánybírósági határozat

### 2.1. Az anyanyelvhasználat joga – a lehetőség tovább él. A 2017. évi 328-as alkotmánybírósági határozat<sup>37</sup>

Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll keretében egy olyan, a Parlament által elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt vizsgált, mely két korábbi törvényt, az egészségügyi reformról,<sup>38</sup> valamint a szociális asszisztenciáról<sup>39</sup> szóló törvényeket módosított, pontosabban új rendelkezésekkel egészített ki.

Az alkotmányosság óvás keretében kifogásolt kiegészítés az anyanyelvhasználat lehetőségét bővíti az egészségügyi és szociális intézményekben, azáltal, hogy előírja, miszerint ezeknek az intézményeknek, mindazokban a területi közigazgatási egységekben (községek, városok, megyék), amelyekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek/lakosok aránya eléri a 20%-ot vagy legkevesebb 5000 lakost, biztosítaniuk kell olyan egészségügyi, orvosi és szociális szakemberek alkalmazását, akik ismerik az adott nemzeti kisebbség nyelvét.

A szabályozásban a „kiegészítés” abban áll, hogy egyrészt ezek az intézmények mindent meg kell tegyenek az említett nyelvismerettel rendelkező személyzet alkalmazására, másrészt (és ez az igazi újdonság) a korábban is létező 20%-os kisebbségi lakossági arány mellett, mintegy alternatív „küszöbként” megjelenik a konkrét számban kifejezett legkevesebb 5000 lakos, mely esetben kell a törvényben előírtak szerint az adott nemzeti kisebbségi nyelvet ismerő szakembereket alkalmazni.

A két törvénynek az eredeti rendelkezése lényegében nem tett mást, mint az Alkotmány 128. cikke (2) bekezdésének előírását ültette életbe az egészségügy és a szociális

<sup>37</sup> Megjelent a Hivatalos Közlöny 2017. évi 424-es számában.

<sup>38</sup> 2006. évi 95. törvény, megjelent a Hivatalos Közlöny 2006. évi 372-es számában, majd újraközölve a 2015. évi 652-es számban.

<sup>39</sup> 2011. évi 292. törvény, megjelent a Hivatalos Közlöny 2011. évi 905-ös számában.

gondozás területein. Az alkotmányos jog a nemzeti kisebbségek anyanyelvhasználatára e területen, azáltal, hogy az érintett intézményeknek az adott nyelvet ismerő szakembereket kell alkalmazniuk.

Az alkotmányos rendelkezés a jog feltételeként szabta meg – tekintettel, hogy e jog érvényesítése nem lehetséges és nem is szükséges az ország egész területén –, hogy mindazon közigazgatási egységekben kell alkalmazni, ahol egy adott nemzeti kisebbséghez tartozó személyek részaránya jelentős.

Az alkotmányossági óvást benyújtó 124 képviselő azt kifogásolta – miközben a törvényt egyetlen tartózkodással fogadta el a tisztelt ház –, hogy az alternatív küszöb sérti a jogegyenlőséget és diszkriminációhoz vezet, másrészt pedig a kifogásolt törvényszöveg nem kellőképpen világos, pontos és előrelátható, mivel nem lehet tudni, hogy az ilyen módon alkalmazottaknak esetleg több kisebbség nyelvét is kell-e ismerniük.

Az Alkotmány rendelkezése a „*jelentős részarány*” kifejezés konkrét (arányokban, számokban kifejezhető) tartalmának megállapítását a törvényhozóra bízta, amely általában 20%-os arányban határozta ezt meg. Ez a 2017-ben elfogadott törvény több mint tíz- és közel hatéves törvényeket egészített ki azáltal, hogy a 20%-os arány mellé rendelte alternatív lehetőségként a jog alkalmazására az 5000 főt. Következésképpen az anyanyelvhasználat alkotmányosan rögzített jogát semmiben nem módosította, még kevésbé sértette meg, hiszen még csak nem is a jogot bővítette, hanem annak alkalmazási lehetőségét, éppen azon helyzetekre nézve, ahol ez korábban érvényesült, mert megvolt a 20%-os kisebbségi lakosságarány, de bizonyos természetes demográfiai folyamatok eredményeképpen ez az arány 20% alá csökkent, bár még mindig jelentős arányban (több mint 5000 fő) él a nemzeti kisebbség az adott közigazgatási egységben. Valójában a törvénykiegészítés azokban a helységekből érvényesül, ahol még mindig jelentős számban élnek nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, de arányuk 20% alá csökkent, tehát egy gyakorolt jog „megmentéséről”, továbbéléséről van szó azokban a közigazgatási egységekben.

Következésképpen, ha egy területi közigazgatási egységben élő nemzeti kisebbség részaránya meghaladja a két küszöb valamelyikét, meg kell tегyenek mindent az érintett egészségügyi és szociális intézmények, hogy a megfelelő, szükséges, hatékony kommunikáció érdekében alkalmazzanak a nemzeti kisebbség anyanyelvét ismerő szakembereket. Ezáltal pedig nemcsak az anyanyelvhasználati jog érvényesül, hanem ennek révén az egészségvédelemhez való alapjog is, melyet az Alkotmány 34. cikke ír elő. Ilyen módon a két alapjog nem versenyben, nem konfliktusban van egymással, abban az értelemben, hogy esetleg egyiket csak a másik rovására lehetne alkalmazni, hanem éppen ellenkezőleg, egymást kiegészítő, feltételező komplementáris jellegű viszonyban vannak, hiszen az egészségvédelemhez való jog éppen azáltal érvényesülhet hatékonyabban, ha az érintett rászoruló, nemzeti kisebbséghez tartozó személy anyanyelvén kommunikálhat az egészségügyi dolgozóval, szociális gondozóval.

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy nyilvánvalóan valamennyi nemzeti kisebbség számára érvényes és alkalmazandó a rendelkezés, amennyiben az előírt feltételek a részarányra vagy a lakosságszámra vonatkozólag adottak. Természetesen az alkalmazás feltétele nem az, hogy adott körülmények között az alkalmazott mondjuk magyarul, németül és szerbül is tudjon beszélni, például egy bányai településen, miközben

nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy létezhet olyan személy, aki a román mellett a másik hármat is beszéli. A törvényi előírás arra vonatkozik, hogy az érintett intézmény tegyen meg mindent, lehetőség szerint, hogy akár több olyan személyt is alkalmazzon, aki egyik vagy másik nemzeti kisebbség anyanyelvét ismeri.

Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezés nemcsak a román alaptörvény rendelkezéseivel, de a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájával is összhangban van, mely utóbbit Románia a 2007. évi 282. törvénnyel ratifikált, következésképpen ez szerves részét képezi a román belső jogrendszernek.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességi óvást mint megalapozatlant elutasította, és megállapította, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezések alkotmányosak.

## **2.2. Iskola a törvényességi (látó)határon – a 2018. évi 118-as alkotmánybírósági határozat<sup>40</sup>**

Előzetes normakontroll keretében a Parlament tagjai megtámadták azt a törvényt, amely létre kívánta hozni a marosvásárhelyi II. Rákóczi Ferenc Római Katolikus Főgimnáziumot.

Anélkül, hogy elemeznénk a marosvásárhelyi római katolikus főgimnázium létrehozásával kapcsolatos önkormányzati, helyhatósági történéseket, illetve azokat az okokat, melyek következményeként képtelenek voltak saját hatáskörben megoldani, helyi önkormányzati határozatot meghozni ebben a kérdésben, jelezzük, hogy éppen ez a körülmény vezetett oda, hogy a Parlament a maga eszközeivel alkotott törvényt az iskola létrehozására.

Az alapprobléma az, hogy Marosvásárhelyen (nem Craiován, Galacon vagy Suceaván) helyi tanácsi határozat alapján létrehozni egy magyar tannyelvű, felekezeti, római katolikus iskolát nehezen kezelhető, érzékeny, nemzeti kisebbségjogi és politikai kérdés. Ez az önmagában etnikai feszültséget is hordozó kérdés némileg enyhült a törvényhozásban, ahol sikerült az iskolát létrehozó törvényt elfogadtatni, de a Nemzeti Liberális Párt és a Népi Mozgalom Pártja, felszítva ezt a potenciális konfliktusos helyzetet, alkotmánybírósági óvást nyújtott be. Természetesen az Alkotmánybíróság előtt is a kérdésnek ez az etnikai, feszültséggeneráló tartalma megmaradt, de alapvetően az eredeti probléma egy alkotmányjogi szempontból rendkívül érdekes hatásköri konfliktussá alakult. A megkeresést megfogalmazó politikai erők nem kérdőjelezhették meg az Alkotmányban is szavatolt azon jogát a nemzeti kisebbségeknek (ebben ez esetben a magyar nemzeti közösségnek), hogy magyar nyelvű, felekezeti (római katolikus) középiskolát hozzon létre, hiszen ezt a jogot az alaptörvény 32. cikkének (3) és (5) bekezdései tételesen is biztosítják.

Ugyanakkor a kereset szerzői, kihasználva a helyi szinten elkövetett hibákat és tehetetlenséget, azt nevezetesen, hogy tanügyi törvényben<sup>41</sup> a helyi hatóságok számára biztosított kizárólagos hatáskörrel nem tudtak élni, illetve a jogot érvényesíteni, azt

<sup>40</sup> Megjelent a Hivatalos Közlöny 2018. évi 367-es számában.

<sup>41</sup> A 2011. évi 1. számú tanügyi törvény, megjelent a Hivatalos Közlöny 2011. évi 18-as számában.

kifogásolták, hogy a Parlament, azáltal, hogy saját hatáskörbe vette az ügyet, megsértette, mi több: elorozta a helyi önkormányzat kizárólagos törvényi kompetenciáját ebben az ügyben, és ezáltal az elfogadott, az iskolát létrehozó törvény szerintük alkotmányos eljárásjogi problémákat vet fel.

Azáltal pedig, hogy a Parlament helyhatósági hatáskört vont el azzal, hogy törvényt alkotott egy helyi önkormányzati kérdésben, megsértette a helyi autonómia alkotmányos elvét is, melyet az alaptörvény 120. cikkének (1) és a 121. cikkének (2) bekezdése biztosít.

Az Alkotmánybíróság elemzésében abból indult ki, hogy a Parlament törvényhozó hatásköre arra jogosítja fel, hogy általános jellegű társadalmi viszonyokat szabályozzon, melyek általános alkalmazással rendelkeznek.

A konkrét esetben azonban a Parlament egyedi ügyben, konkrét esetre vonatkozólag alkotott törvényt, aminek következtében a jogszabály normatív jellege is kétségessé válik. Az elfogadott törvény egyéni/individuális jellegénél fogva nem alkalmas, hogy meghatározatlan számú konkrét esetekre, tehát általánosan alkalmazható legyen, hanem csak egyetlen előre megállapított esetre, az adott iskola létrehozására alkalmazandó. Mindezek okán az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Parlament megsértette a hatalommegosztás elvét, mi több, diszkriminatív módon járt el, hiszen nem minden iskola létrehozása történik törvénnyel.

A továbbiakban egy másik szempontból az Alkotmánybíróság az elemzés és vizsgálat során arra a következtetésre jutott, hogy a Parlament nem helyezheti be magát egy másik közhatalóság, a helyi közigazgatási hatóság egyébként törvényben biztosított hatáskörébe, és nem alkothat helyette jogszabályt. A Parlament hatásköre az oktatás megszervezésére vonatkozó törvényes keret megteremtése, és nem valamely állami, felekezeti vagy magániskola létrehozása, esetleg megszüntetése, mivel ezeket ugyancsak a törvényhozó a helyi hatóságok hatáskörébe utalta. Következésképpen, ismételten hivatkozva a hatalommegosztás alkotmányos elvének megsértésére [1. cikk (4) bekezdés], az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a helyi autonómiára vonatkozó alkotmányi rendelkezések [120. cikk (1), valamint a 121. cikk (1) és (2) bekezdések] is sérültek.

A törvény visszamenő hatályára vonatkozó kritikákat az Alkotmánybíróság mint megalapozatlant elutasította.

Összességében tehát az Alkotmánybíróság helyt ad az alkotmányellenességi óvásnak, és a II. Rákóczi Ferenc Római Katolikus Teológiai Főgimnázium létrehozásáról szóló törvényt alkotmányellenesnek minősítette.

Az Alkotmánybíróság határozatát a 9 fős testület 5-4 arányban hozta meg, és a határozattal, a határozat megoldásával, végkövetkeztetésével egyet nem értő négy alkotmánybíró különvéleményt fogalmazott meg.

A különvélemény rendre kitér valamennyi kritikára, amit az alkotmányellenességi óvásban megfogalmaztak, és annak alapos elemzése után ellenkező következtetésre jut, mint maga a határozat.

A helyi autonómia, illetve annak megsértésére vonatkozólag a különvélemény magának a helyi autonómiának az alkotmánybírósági meghatározásából indul ki, mely szerint ez a helyi közigazgatási hatóságok azon jogát és tényleges képességét jelenti, hogy a helyi közösségek nevében és érdekében megoldják és igazgassák a közügyeket, közfeladatokat



a törvény feltételei szerint. A helyi autonómia tehát nem jelent teljes függetlenséget és kizárólagos hatáskört sem, hiszen döntéseik meg kell feleljenek az ország törvényeinek és alkotmányának. Mindezt az alkotmánybíróági esetgyakorlat fogalmazta meg nagy következetességgel. Mindebből az is következik, hogy nincsen és nem is lehet szó a helyi autonómia elvének kapcsán egyfajta versenyhelyzetről a törvényhozó és végrehajtó hatalom között, hanem éppenséggel egyfajta hatásköri megosztásról a központi és a helyi igazgatási hatóságok között. Tehát túlzás lenne a hatalmi ágak elvének megsértéséről beszélni ez ügy kapcsán és a helyi autonómia sérelme okán. A tanügyi törvény valóban bővítette/szélesítette a helyi autonómia tartalmát azáltal, hogy a helyi hatóságok hatáskörébe utalta az iskolai hálózat megszervezését, ami azonban nem jelenti, hogy bármilyen központi hatóság által hozott, az iskolai hálózat megszervezésére vonatkozó jogszabályi rendelkezés, beleértve egy iskola létrehozását, automatikusan törvénytelen, illetve alkotmányellenes lenne. Éppen az Alkotmánybíróság korábbi határozata mutatott rá, hogy központi hatóságok, eltérve a főszabálytól, hozhatnak törvényi szintű szabályozásokat e vonatkozásban, akár konkrét esetben is, különösen, ha ez alkotmányossági szempontból indokolt.

Ebben a konkrét esetben nemcsak egy egyszerű adminisztratív intézkedésről, illetve annak elmulasztásáról van szó a helyi hatóságok részéről, hanem ezen túlmenően egy alkotmányos alapjog érvényesítéséről is, nevezetesen arról, amelyet az Alkotmány 32. cikke (3) bekezdése fogalmaz meg: *„Garantált a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga anyanyelvük tanulásához, illetve az ahhoz való jog, hogy ezen a nyelven oktassák őket: e jogok gyakorlásának módozatait törvény révén állapítják meg.”* Következésképpen a Parlament éppenséggel rendelkezik törvényhozói jogkörének teljességével e kérdésben, különösen, ha észleli a helyi hatóságok sorozatos hibáit és mulasztását, melynek következtében alapvető emberi jog sérülhet.

Amennyiben a helyi vs. központi dichotómia alapján vizsgáljuk a kérdést, bizonyos közfeladatok és hatáskörök decentralizációja nem tilthatja meg a Parlament számára, hogy a maga teljességében gyakorolja törvényhozói hatáskörét, csak azért, mert egy adott szabályozási tárgykörben hozandó döntés a helyi közigazgatás „kizárólagos” hatáskörébe került volna. Az az esetünkben fennálló körülmény, hogy a helyi hatóságok nem hozták meg a szükséges intézkedéseket, döntéseket, vagy azok nem elégségesek, éppenséggel indokolttá teszi (különösen, hogy a mulasztás révén egy alapjog tényleges gyakorlása kerülhet veszélybe) a törvényhozási intézkedést, a törvény megalkotását. Ha ezt nem fogadnánk el, akkor példánk alapján a nemzeti kisebbségek jogainak tiszteletben tartása, érvényesíthetősége kizárólagosan helyi érdekű kérdéssé válna, a Parlament pedig (mintegy „mosná kezeit”) elhárítaná egyébként azon alkotmányos köteleességét, hogy törvényi intézkedéssel avatkozzon közbe, ha ez szükséges egy országos érdekű ügyben. Márpedig bármelyik alapjog érvényesülése, beleértve egy adott nemzeti kisebbség anyanyelvű/felekezeti oktatásának jogát is, nem helyi, hanem országos/nemzeti jelentőségű ügy. Egyébként maga az idézett alkotmányi rendelkezés is kifejezetten utal arra, hogy *„[...]e jogok gyakorlásának módozatait a törvény révén állapítják meg”*.

Ezen túlmenően, akkor, amikor egy törvényi rendelkezés, mint amilyen a helyi közigazgatási hatóságok joga az iskolai (közoktatási) hálózat megszervezésére, ütközik/konfliktusba kerül egy alkotmányos alapjoggal, nyilvánvalóan ez utóbbinak kell

elsőbbsege legyen, és a Parlament kell meghozza mindazokat a szükséges intézkedéseket, akár törvényalkotással, hogy a kérdéses alapjog érvényesüljön. Következésképpen a különvélemény megfogalmazói szerint sem a hatalommegosztás, sem a helyi autonómia elvét nem sértette meg a Parlament által elfogadott törvény.

Ami azon bírálatot illeti, miszerint a törvény nem normatív, hanem individuális, egyedi jellegű, megállapítható, hogy a Parlament számtalan esetben hozott létre állami intézményt és közhatóságot, beleértve oktatási intézményeket is, és ezek mindegyike normatív jellegű jogszabálynak minősült, hiszen meghatározatlan számú jogviszony létrejöttére, teljesítésére, megszűnésére vonatkozott. Mint esetünkben is, egy oktatási intézmény, iskola létrehozása megteremti egy sor jogviszony létrejöttének lehetőségét és törvényi feltételeit, tehát a szabályozott körben általános érvénnyel bír. A törvényhozó kizárólagos hatásköre egyetemek, tehát felsőoktatási intézmények létrehozása, és ezek esetében nem merült fel, hogy esetleg normatív jellegűek lennének. Ezekhez képest, ezen megközelítésben, az a körülmény, hogy éppen egy főgimnázium törvényi létrehozásáról beszélünk, a normativitás megléte szempontjából a két helyzet nem különbözik. Mindezek okán a különvélemény szerzői szerint nem fogadható el azon kritika sem, mely szerint a törvény tartalmát tekintve, akárcsak azért is, mert a szabályozásának egyetlen tárgya van, az iskola létrehozása, ezért egyedi, individuális lenne és nem normatív, ahogyan egy Parlament által elfogadott törvény esetében ez elvárható.

A különvéleményben kifejtett érvek alapján ennek megfogalmazói úgy vélik, hogy az alkotmányellenességi óvást mint megalapozatlant el kellett volna utasítania az Alkotmánybíróságnak.

### 2.3. Kinek áll a zászló? – A 2019. évi 819-es alkotmánybíróági határozat<sup>42</sup>

Előzetes normakontroll keretében vizsgálta az Alkotmánybíróság az 1994. évi 75-ös számú törvény, Románia zászlajának kitézése, a nemzeti himnusz éneklése és Románia országcímeres pecsétjeinek a használata a közhatóságok és közintézmények részéről rendelkezéseit.<sup>43</sup> A megkereséssel Sepsiszentgyörgy polgármestere fordult a taláros testülethez, minekutána egy 2018. március 15-i ünnepségen a magyar nemzeti zászló használata miatt a megye prefektusa pénzbírságot rótt ki a városvezetőre, és ennek bíróági megfellebbezése során vetette fel, kérelmezte az alkotmányellenességi kifogást, majd ezután került sor az említett törvény alkotmányossági normakontrolljára.

A város polgármestere az említett törvény 7-es cikkét kifogásolta, mely előírja, hogy *„más államok zászlaját Románia területén csak a nemzeti zászlóval együtt lehet kitézni, hivatalos jellegű állami látogatások, nemzetközi találkozók és fesztiválok alkalmával hivatalos épületekre, és a jelen törvényben megállapított közterületeken”*.

Az alkotmányellenességi keresetben megfogalmazott kifogásokat a következőkben lehet összefoglalni:

a) A törvényben nincsen indokolva más államok zászlóhasználatának korlátozása, és nyilvánvalóan valamely állam (nemzeti kisebbség) zászlójának kitézése nem

<sup>42</sup> Megjelent a Hivatalos Közlöny 2019. évi 254-es számában.

<sup>43</sup> A törvény megjelent a Hivatalos Közlöny 1994. évi 237-es számában.

veszélyezteti a nemzetbiztonságot, a közrendet és mindazokat az alapjog-korlátozást lehetővé tevő eseteket, melyeket az Alkotmány 53-as cikke ír elő.<sup>44</sup>

b) Számítalan esetben egy zászló nemcsak egy állam szimbóluma, hanem egy nemzeté, melynek részei az adott állam határain kívül élnek, következésképpen a kifogásolt törvényi rendelkezés nemcsak más államok, de a Románia területén élő nemzeti kisebbségek zászlóhasználatát is korlátozza.

c) A törvényi szabályozás sérti az Alkotmány 6-os cikkét, mely biztosítja a nemzeti kisebbségek identitáshoz való jogát, amelynek eleme, szerves része a nemzeti zászló is.

d) A törvény sérti a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Európai Keretegyezmény 5-ös cikkét, amit Románia az 1995. évi 33-as törvénnyel ratifikált, és amely éppen a nemzeti kisebbségek identitáshoz való jogának különböző alkotóelemeit szabályozza európai szinten.

e) A megkeresés szerzője továbbá hivatkozott az Alkotmány 11. cikke (1) bekezdésének, valamint az 53-as cikkének a megsértésére, melyek részint a nemzetközi egyezmények tiszteletben tartására és jóhiszemű alkalmazására, részint az alapvető emberi jogok gyakorlásának korlátozására vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróság a kifogásolt jogszabályi rendelkezést és a megfogalmazott kritikákat elemezve arra a következtetésre jutott, hogy a törvény, érvényt szerezve az Alkotmány 12. cikkének, lényegében más államok zászlaja kifüggesztésének három feltételét szabályozza, nevezetesen: a) a román állami zászlóval együtt, b) hivatalos jellegű állami látogatáskor nemzetközi találkozóok, fesztiválok alkalmával, c) hivatalos épületeken és a törvényben megszabott helyeken, közterületeken.

Az Alkotmány 53-as cikkének a megkereső által vélelmezett sérelmével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság arra a korábbi esetjogára is hivatkozva fogalmazta meg következtetését, miszerint az Alkotmány 53-as cikke az alapjogok korlátozásáról szól, melyek az alapvető jogok és szabadságok fejezetben szerepelnek. Más államok zászlájának kitűzése pedig nem minősül alkotmányos alapjognak, tehát az alkotmányos előírás nincsen összefüggésben a tárgyalt ügygel. Ami pedig az identitáshoz való jogot illeti és ezzel kapcsolatosan a kisebbségvédelmi keretegyezmény vonatkozó rendelkezését, illetve ezek megsértését, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a kifogásolt törvény idegen államok zászlájának kitűzéséről szól Románia területén, tehát ezek tartalma nincsen kapcsolatban az Alkotmány 6-os cikkével, mely a nemzeti kisebbségek identitáshoz való jogát, és az említett európai egyezmény 5-ös cikkével, mely ugyancsak a kisebbségi jogokat szabályozza. Végezetül megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a 2001. évi 1157. (éppen a törvény alkalmazásáról szóló) kormányhatározat 23. cikke jóváhagyja a nemzeti kisebbségek számára, melyek országos szintű szervezetekbe, szövetségekbe vagy egyesületekbe szerveződtek, hogy „*sajátos rendezvényeiken használhatják saját jelképeiket*”.

<sup>44</sup> Az Alkotmány 53. cikkének (1) bekezdése előírja: „*Egyes jogok vagy szabadságok gyakorlása kizárólag törvénnyel korlátozható, ha ezt, az eseteknek megfelelően, a nemzetbiztonságnak, a közrendnek, a közegészségnek vagy a közkerkölcnek, az állampolgárok jogainak és szabadságjogainak a védelme; a büntügyi eljárás lebonyolítása; valamely természeti csapás vagy valamely rendkívül súlyos katasztrófa következményeinek megelőzése megalloveteli.*”

Egyébként pedig az ügy túllépi az alkotmányossági normakontroll kereteit, mivel lényegében jogértelmezési és jogalkalmazási problémákat vet fel, melyeket a rendes bíróságoknak a hatásköre megoldani.

Az Alkotmánybíróság határozatában az alkotmányossági kifogást mint megalapozatlant elutasította, és az 1994. évi 75. törvény kifogásolt 7. cikkét alkotmányosnak minősítette.

A megfogalmazott, terjedelmében a határozatnál részletesebb elemzést magába foglaló különvélemény ismertetése előtt szükségesnek tartok egy elvi jellegű megjegyzést, amire a különvéleményben még visszatérek.

Meglátásom szerint hibás az Alkotmánybíróság azon szemlélete, hogy alapjogok csak az alapjogokról szóló fejezetben jelenhetnek meg, hiszen ez esetben a nemzeti kisebbségek identitásához való, egyébként rendkívül összetett joga az alapjogokon kívül kerülne, ennek esetleges korlátozása nem állna az 53. cikk védelme alatt. Könnyebben és nemcsak törvénnyel a megjelölt esetekben lehetne korlátozni. Valójában a legnagyobb gond, hogy sem az Alkotmány (bár nem is az alaptörvény elsődleges feladata lenne), sem egy átfogó (kisebbségvédelmi) keretszabályozás nem határozza meg az identitáshoz való jog tartalmát, hiszen az nem merülhet ki anyanyelvhasználati jogokban, szerves része kell legyen többek között a nemzeti identitást kifejező nemzeti zászlónak mint szimbólumnak a használata is, amit csak alapjogként lehetne minősíteni.

A különvéleményben e sorok írója az ügy megoldásaként egy értelmező határozatot javasolt, mely szerint a törvénszöveg alkotmányos, amennyiben nem vonatkozik a nemzeti kisebbségek hivatalos épületeken és köztereken történő szimbólumhasználatára.

Megítélésem szerint a kifogásolt törvény a konkrét esetre és tényállásra nem alkalmazható, hiszen a törvényi rendelkezés hipotézise két (vagy több) állam hivatalos viszonyaira, kapcsolataira utal, és ebben a keretben a román állami és a más állami zászlók használatának, kifüggesztésének szabályait nem lehetne vizsgálni. Egyébként maga a törvény egésze az államközi kapcsolatok során, a kölcsönösség és a nemzetközi gyakorlat alkalmazásával állapította meg a zászlóhasználatot, a himnusz felcsendülésének és az országcímekkel ellátott pecséteknek a használatát. A kérdéses törvény nem a nemzeti kisebbségek jogairól, tételesen nem a kisebbségek nemzeti jelképeinek és szimbólumainak a használatáról szól.

Az a mondhatni közismert és elterjedté vált probléma állt elő, hogy miközben a jogszabály, különösen a Parlament által elfogadott törvény, a szabályozás, akár alkotmányjogi szempontból is rendben van, a jogalkalmazás során az adott rendelkezéseket olyan módon értelmezik, hogy nem segíti, vagy éppen megnehezíti, ellehetetleníti a kisebbségi jogok érvényesülését.

Ez esetben is az történt, hogy miközben a törvény normatív tartalma nem engedi meg, a közigazgatási hatóságok és/vagy a bíróságok a törvény normatív hatályát kiterjesztették a nemzeti kisebbségek szimbólumaira, így a történeti, kulturális, etnikai/nemzeti identitást is kifejező zászlóra. Csakhogy ez a kiterjesztés éppenséggel korlátozza és hátrányosan érinti a nemzeti kisebbségek szimbólumhasználati jogát. Ezt a jogértelmezést pedig a korábbi Alkotmánybíróság esetgyakorlata sem támasztja alá, hiszen még a jogértelmezés, beleértve az alkotmányértelmezést, sem lehet a törvény ellen, *contra legem* alkalmazni, mint ahogyan hozzá sem adhatnak a törvény szövegéhez, hiszen

nem a törvényi normát kell alárendelni a jogértelmezésnek, hanem éppen fordítva, a jogértelmezés kell megfeleljen a törvény betűjének és szellemének. Ellenkező esetben a jogalkalmazó (hatóság vagy bíróság) jogalkotóvá válik, ami jogállami körülmények között megengedhetetlen.

Ugyanakkor, ha áttekintjük a hatályos jogrendszert, megállapítható, hogy a Parlament nem hozott semmilyen jogszabályt a nemzeti kisebbségek szimbólumaira vonatkozólag, amiképpen nem fogadta el – bár erre az Alkotmány is kötelezi és több törvénytervezet is elkészült e tárgykörben – a nemzeti kisebbségek státusára, jogállására vonatkozó átfogó szabályozást, amely többek között jogilag rendezhette volna ezt a kérdést is.

Egy ilyen, magának a jogszabálynak a normatív tartalmát átalakító jogértelmezés a nemzeti kisebbségek identitáshoz való jogát sérti, amit az Alkotmány az első, az általános rész alkotmányos alapelvek fejezetébe helyezett. Az említett jogértelmezés kiszámíthatatlanná teszi a nemzeti kisebbségek szimbólumhasználatának jogát, és adott esetben számolni kell az állam büntető hatalmának érvényesítésével. Ebből kifolyólag a törvény ezen kiterjesztő értelmezése nemcsak jogszerűtlen (ebben a formájában megítélésem szerint alkotmányellenes is), hanem súlyosan igazságtalan is, hiszen ilyen értelmű alkalmazása esetleges, önkényes. Évek óta, mondhatni Erdély-szerte a magyar nemzeti kisebbség megünnepelte 1848. március 15-e évfordulóját, használva a magyarságot (bárhol is éljen) identitásában meghatározó piros-fehér-zöld színű zászlót, különböző helyekre, közterületeken és középületekre is kifüggesztve, de ez csak a jogalkalmazótól függ, hogy hol, mikor és kire nézve tekinti kihágásnak és alkalmaz bírságot. Esetünkben a többségében magyarok lakta Sepsiszentgyörgy magyar polgármesterét találták vétkesnek és büntették meg egy olyan vétségért, mely az adott tényállás szerint és formájában a törvényben nem is létezik. Megállapítható egyfajta paradox törvény/alkotmányi helyzet, mert miközben maga az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban is kijelentette, miszerint a nemzeti kisebbségek jogai éppen az alaptörvény 6. cikkébe foglalt, a nemzeti kisebbségek identitáshoz való jogának kifejezése, mely több törvényi szintű szabályozásban jelenik meg, ugyancsak az Alkotmány 73. cikke (3) bekezdésének r) betűje tételesen is előírta, miszerint a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény az organikus (szerves) törvények körébe tartozik, de ami mind a mai napig nem született meg, amelyre pedig éppen az ilyen helyzetek, anomáliák orvoslására, illetve elkerülése végett volna szükség (lásd a Veress Emőd vitaindító tanulmányába foglaltakat). E törvény hiányában pedig a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Európai Keretegyezmény alapján elfogadhatatlan és alkotmányellenes közigazgatási hatóság (esetünkben a prefektus) jogértelmezése.

Következésképpen a különvélemény szerzője szerint az ügyben a helyes megoldás az lett volna, ha a keresetnek helyet ad, és megállapítja, hogy az 1994. évi 75. törvény 7. cikkének (1) bekezdése alkotmányos, amennyiben nem vonatkozik a nemzeti kisebbségek szimbólumainak hivatalos épületeken és köztereken történő használatára.

## 2.4. Törvény egy történelmi dátumról? A norma hiánya a törvényben – a 2020. évi 592-es számú alkotmánybíróági határozat<sup>45</sup>

A köztársasági elnök előzetes eljárás keretében alkotmányossági normakontrollt kért egy, a Parlament által elfogadott törvénnyel kapcsolatban.

Történt ugyanis, hogy a törvényhozás elfogadott egy olyan jogszabályt, melynek címe: *törvény június 4-e, a trianoni szerződés napjának kinyilatkozásáról*.<sup>46</sup>

A mindössze három cikkből álló törvénynek meglehetősen nehéz megállapítani, pontosabban felfedezni a normatív tartalmát. Az első cikk lényegében megismétli magában a címben foglalt nyilvánvaló történelmi tény, miszerint június 4-e a trianoni szerződés napja.<sup>47</sup>

Azért tartom fontosnak a pontos román szöveget is idézni, hogy a magyar fordítás (ami egyébként meglehetősen magyartalanul hangzik, de románul sem mond sok mindent) ne legyen félreérthető vagy -magyarázható.

A második és harmadik cikkek a helyi közigazgatási hatóságok, közintézmények és a kormány számára teszi lehetővé bizonyos saját költségvetési források felhasználását az e napon megszervezendő rendezvények alkalmából. Azt is megengedi a törvény, hogy nem kormányzati szervezetek, a civil társadalom képviselői támogassák ezeket a rendezvényeket. A hatóságok Románia zászlóját kitűzhetik ez alkalomból, illetve elénekelhető a nemzeti himnusz. A közszolgálati televíziónak és rádiónak pedig be kell iktatniuk programjaikba a rendezvényekről készült felvételeket.

A köztársasági elnök, megkeresésében alapvetően azt kifogásolta, hogy a jogszabálynak nincsen meghatározott, illetve meghatározható normatív tartalma, hanem mindössze egy nyilatkozat egy nyilvánvaló történelmi tényről, nevezetesen, hogy a történelemben, és most Romániában is június 4-e a trianoni szerződés napja. Ez pedig nem igényel semmilyen jogi szabályozást, és jogviszonyokat sem generál.

Az államfő a hatalommegosztás elvéről, a Parlament törvényhozó funkciójáról, a jogszabályok érthető, világos szabályozásának követelményéről szóló alkotmányi rendelkezések megsértését kifogásolta.

Az Alkotmánybíróság 5-4-es arányban alkotmányosnak minősítette a jogszabályt, miközben maga az előadó bíró az alkotmányellenesség megállapítását javasolta.

Végül két különböző különvélemény készült el, melyet három bíró jegyez, egymástól is eltérő szempontokat és érveket állítva szembe a többségi döntéssel.

Megítélésem szerint a jogszabály legnagyobb problémája jogalkotás-technikai jellegű, ugyanis nem tekinthető jogszabálynak (még ha a Parlament is fogadja el), ha az adott szövegnek nincsen normatív tartalma, azaz nem tartalmaz jogi normákat, magatartásszabályokat. A törvényhozási technika szabályairól szóló 2000. évi 24-es törvény<sup>48</sup> előír egy sor olyan technikai jellegű szabályt, amit a jogalkotónak és különösen a

<sup>45</sup> Megjelent a Hivatalos Közlöny 2020. évi 824-es számában.

<sup>46</sup> Román nyelven: *Lege pentru declararea de 4 iunie Ziua Tratatului de la Trianon.*

<sup>47</sup> Román nyelven: *„Se declară ziua de 4 iunie Ziua Tratatului de la Trianon.”*

<sup>48</sup> A törvényhozási technika normáiról szóló 2000. évi 24. törvény, megjelent a Hivatalos Közlöny 2000. évi 260-as számában.

Parlamentnek tiszteletben kell tartania a törvényhozás során. Ezek jó része az Alkotmánybíróság esetgyakorlatában hivatkozási alapként szolgálnak az alkotmányellenesség megállapításában, annak ellenére, hogy értelemszerűen az említett jogszabály nem alkotmányos szintű norma. Ugyanakkor, ha a törvényhozó nem tartja ezeket tiszteletben, akkor sérti a törvény minőségére vonatkozó alkotmányos követelményeket, melyeket a taláros testület az alaptörvény 1. cikkének (5) bekezdéséből vezetett le.

A törvényalkotási technika normáiról szóló törvény [41. cikk (1) bekezdése] szerint a jogszabály címe is kell jelezze összefoglalóan, szintetikusán azt, hogy mi a törvény szabályozási tárgya, amit meg is erősít az alkotmánybírósági esetgyakorlat.<sup>49</sup> A kifogásolt törvénynek sem a címe, sem az első cikke nem fogalmazza meg a jogszabály tárgyát, következésképpen a következő rendelkezéseknek sincsen tényleges normatív tartalmuk.

Való igaz, hogy a román hatályos jogrendszerben a nemzeti, vallási ünnepnapokon kívül a Parlament, törvényekben, több mint 60 különböző naphoz köt valamilyen társadalmi, szakmai, történelmi jelentőséget, amit adott körben az érintettek megünnepelnek. Példaként említek néhányat: az Alkotmány napja (december 8.), Románia nemzeti himnuszának napja (július 29.), a könyv napja (január 23.), a rákbetegség elleni harc napja (február 4.), a magyar nyelv napja (november 13.), a nemzeti kisebbségek napja (december 18.) stb.

Az önkényes felsorolásból is látható, hogy minden esetben, legyen az egy történelmi esemény, szimbolikus jellegű érték, a társadalom számára fontos kérdés, meg van határozva ennek jelentése, jelentősége, és egyetlen esetben sem maga a történelmi esemény időpontja mint tény hordozza önmagában a jelentést.

Lényegében a törvény híján van bármiféle normativitásnak, konkrét szabályozásnak. Azok az előírások, amelyek a második és harmadik cikkeken megfogalmazásra kerültek, valójában ajánlások, amiket parlamenti, tehát törvényi rendelkezés nélkül is megtehetnek helyi önkormányzatok, közintézmények, nemkormányzati szervezetek, a civil társadalom. Az pedig, hogy a közszolgálati média mit tesz be a programjaiba, szintén nem törvényi szabályozás kérdése.

Az Alkotmánybíróság által némi felületességgel elfogadott határozat végül is azon a gondolon alapszik, hogy ha már úgyis van több mint félszáz különböző jelentésű/jelentőségű nap, amit valamilyen konkrét vagy elvont eszmének szentelt a törvényhozó, még egy pluszban bőven elfér ezek sorában.

Egyébként fontos megállapítani a taláros testület azon következtetését, hogy miközben a 2018. évi 118-as határozatában a marosvásárhelyi római katolikus felekezetű főgimnázium törvényi létrehozatala esetében az alkotmányellenesség oka, hogy a jogszabály nem normatív jellegű, addig ebben az esetben adott (tehát minden kétséget kizáró, nyilvánvaló) történelmi tény, amit egy nemzetközi békeszerződés aláírásának az időpontja jelent, felfedezni vélte a normatív tartalmat.

<sup>49</sup> Az Alkotmánybíróság 2014. évi 1-es számú határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2014. évi 123-as számában vagy a 2015. évi 1-es határozat, megjelent a Hivatalos Közlöny 2015. évi 85-ös számában.

### 3. Összegző gondolatok

Az, amit a bevezető részben állítottam, miszerint nem bővelkedik az alkotmánybíróági esetgyakorlat a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó határozatokban, elvi értékű és jelentőségű megállapításokban, a következőkkel magyarázható:

– Nincsen különösebben sok, a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó törvény, tehát nincsen, ami alkotmányossági normakontroll alá kerülhet.

– A megszületett jogszabályok, amelyek például az anyanyelvhasználatra vonatkoznak, többnyire más keretszabályozásokban lelhetők fel, mint amilyen a tanügyi törvény, a helyi közigazgatásról, az igazságszolgáltatásról szóló törvények, amelyeket előzetes normakontrollban vagy meg sem támadtak, vagy ha meg is támadtak ezen rendelkezéseket kifogásolva, az Alkotmánybíróóság rendre elutasította mint megalapozatlant, hiszen többnyire ez már a parlamenti, törvényhozási eljárásban olyan kompromisszumok eredménye volt, hogy semmiképpen nem sérthette az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit.

– Az Alkotmánynak a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó rendelkezései, a Parlament politikai szövegértelmezései mindig a szűkítés irányában jelentek meg, a törvények vonatkozó rendelkezései a jogok minimális, alsó határán cikkelyezték be ezen alkotmányos jogokat. Az Alkotmánybíróáságnak lehetősége lett volna (és itt az eltelt közel három évtizedes esetgyakorlatra gondolok), hogy ezen alapjogoknak kreatívabb alkotmányértelmezést adjon, olyan módon meghatározva a jogalkalmazó mozgásterét, hogy az ne korlátozza e jogok gyakorlását, hanem tartsa tiszteletben bár a törvény szellemét, és ami még ennél is több lehetett volna, hogy olyan alkotmányértelmezést adjon bizonyos törvényes rendelkezéseknek, anélkül, hogy jottányit is változtatná az Alkotmány szövegét, amely mégis kiszélesíti e jogok gyakorlását. Ehelyett a taláros testület merev, szigorú textualizmusba burkolózott.

– Amennyiben igaznak fogadjuk el azt az állítást, hogy a nemzeti kisebbségi jogok érvényesülése vonatkozásában (a fentebb jelzett szűklátókörűségen kívül) nem annyira az elfogadott törvényi szövegekkel van gond, hanem sokkal inkább ezek alkalmazásával, akkor elvileg sokkal nagyobb számban kellene megjelenjenek az utólagos normakontroll keretében elfogadott alkotmánybíróági határozatok.

– Ugyanakkor az tapasztalható, hogy az alkalmazás, hatósági jogértelmezés nyilvánvaló jogszerűtlensége és igazságtalansága ellenére ezek az ügyek nem jutnak el a rendes bíróságok szintjéig, akár csak azért is, hogy alkotmányellenességi kifogást, keresetet lehessen felvetni, illetve benyújtani.

– Természetesen a jogséremlmek egy része nem vet fel alkotmányossági problémát, de minden bizonnyal vannak olyan ügyek, olyan hatósági/bíróági törvényi szövegértelmezések, melyek még az alkotmányos előírások amúgy sem túlságosan széles körű keretei alá szeretnék nyomni e jogok alkalmazása gyakorlásának lehetőségeit.

Ez esetben viszont volna lehetőség (egy próbát meg kellene érjen) arra, hogy az Alkotmánybíróóság elé kerüljenek bizonyos ügyek, amit a taláros testület köteles megvizsgálni, elemezni és valamilyen döntést meghozni. Az alkotmánybíróági esetgyakorlat csak az elébe vitt és megoldott ügyeken keresztül alakulhat és fejlődhet.



---

## Felhasznált irodalom

1. MURARU Ioan, TĂNĂSESCU Elena Simina: *Drept constituțional și instituții politice*, Ediția 12. Vol I, Editura All Beck, București, 2005.