

A szerbiai alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte a nemzeti tanácsi törvény több szakaszát

2014. január 16-án került nyilvánosságra a szerbiai alkotmánybíróság döntése a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvényről. A döntés a szóban forgó törvény több pontját az alkotmánnyal ellentétesnek nyilvánította. A döntés értelmében a nemzeti tanácsok fontos kompetenciái sérülhetnek, ezáltal pedig a szerbiai nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájának érdemi megvalósulása is veszélybe kerülhet.

A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvényt 2009-ben fogadta el a szerb parlament: a törvény egyike azon jogi lépéseknek, amelyek Szerbia 2000-ben bekövetkezett demokratikus fordulatát követően nagyban hozzájárultak az ország jogállami stabilizációjához, ezen belül pedig a kisebbségvédelmi rendszer fejlődéséhez. A nemzeti tanácsokról szóló törvény gyakorlatilag a Szerbiában élő nemzeti kisebbségek kulturális (perszonális) autonómiáját teremti meg és szabályozza. A törvény kimondja, hogy a Szerbia területén élő kisebbségek jogosultak saját nemzeti tanácsuk (közvetlen vagy közvetett módon történő) megválasztására, amely megválasztása után a kulturális autonómia szerveként működik. A törvény négy területen garantál jogosítványokat a nemzeti tanácsoknak: oktatás, kultúra, tájékoztatás, és hivatalos nyelv- és íráshasználat.

A nemzeti tanácsok jogkörei közé nem tartoznak tényleges döntéshozói kompetenciák, ám számos, az adott kisebbség önazonosságának megőrzése szempontjából fontos döntéshozatalban véleményezési, javaslattevési jogkörrel bírnak. Az oktatás területéről konkrét példát véve, a nemzeti tanácsok az olyan oktatási intézményekben, melyekben az oktatási tevékenység a nemzeti kisebbség nyelvén is folyik, többek között jelölteket javasolnak az igazgatóbizottság tagjai személyére, valamint az oktatási program kialakítására is javaslatot tesznek. (Ez hasonlóképpen történik a kulturális és tájékoztatási intézmények esetében is). A hivatalos nyelvhasználat terén a nemzeti tanácsok határozzák meg az adott kisebbség nyelvén a közterületek elnevezését (amennyiben az adott község területén az adott kisebbség nyelve is hivatalos használatban van – Vajdaságban jelenleg 28 ilyen község van), továbbá számos jogosítvánnyal rendelkeznek az anyanyelvhasználat fejlesztése területén (pl. jogszabályok kisebbségi nyelvre történő fordításának kezdeményezése, a kisebbségi nyelv hivatalossá nyilvánításának kezdeményezése helyi szinten, stb.).

A kezdeményezői és a döntéshozatalban való részvételi jogkörök mellett legerősebb hatáskörként megjelenik az intézményalapítási jog. A nemzeti tanácsokról szóló törvény úgy rendelkezik, hogy a nemzeti tanács „intézményeket, egyesületeket, alapítványokat, gazdasági társaságokat alapít a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás és a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén, valamint a nemzeti kisebbség identitásának megőrzése szempontjából jelentős egyéb területeken”,¹ illetve, már létező intézmények esetén az adott intézmény alapítói jogait részben vagy teljes egészében átveheti az alapítótól (ami lehet a Szerb Köztársaság, Vajdaság Autonóm Tartomány vagy a helyi önkormányzat).

A törvény elfogadása után 2010-ben került sor a nemzeti tanácsi választásokra. A magyar kisebbség szavazataiért 5 lista versengett, melyek közül a legtöbb mandátumot a Vajdasági Magyar Szövetség nevével fémjelzett Magyar Összefogás lista szerezte meg, a Magyar Nemzeti Tanács elnökének pedig a

¹ Law on National Councils of National Minorities:

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/protection_of_minorities/law_on_national_councils.pdf (letöltve: 2014. január 26.) (A törvény magyar fordítása elérhető: <http://www.mnt.org.rs/175-Torvenyek-es-egyeb-jogi-dokumentumok-magyar-nyelven>)

listavezető Korhecz Tamást választották meg. Az MNT az elmúlt közel négy évben a nemzeti tanácsokról rendelkező törvény szabta kereteket igyekezett maximálisan kitölteni: számos oktatási és kulturális intézményben vált az alapítói jogok gyakorlójává, élt a kinevezési döntésekben való részvételi jogával, különböző oktatási projekteket kezdeményezett (ösztöndíjakat hirdetett, megszervezte az iskolabusz programot a szórványban élő magyar kisdíjak számára), felügyelte a kisebbségi jogok érvényesülését és visszaélés esetén segítséget nyújtott a jogi eljárásban az érintetteknek, valamint számos lépést tett a tudatos anyanyelvhasználat elősegítése érdekében (többek között egy anyanyelvhasználati útmutató megalkotásával, szaknyelvi szótárak kiadásával és tanfolyamok szervezésével).

A nemzeti tanácsi törvény alkotmányossági felülvizsgálatára már 2009-ben érkeztek kezdeményezések magánszemélyektől és szervezetektől, köztük magyar személyek és szervezetek is voltak. Az alkotmányossági felülvizsgálat látványosan hosszan elhúzódott. 2013-ban döntött arról a bíróság, hogy a beadott kérvényekben szereplő mely pontokat fogja alkotmányossági vizsgálatnak alávetni, és melyek azok a kifogásolt pontok, amelyeknek alkotmányossági felülvizsgálatát indokolatlannak tartja. Ugyan több kifogásolt pont felülvizsgálati kérelmét elutasította a bíróság, még így is maradtak olyan rendelkezések, amelyek a nemzeti tanácsok érdemi kompetenciáiról rendelkeznek, többek között az intézményalapítás jogot vagy a kisebbség számára kiemelten fontos intézmények vezetőinek kinevezésében való jogot szabályozó pontok.

Az alkotmánybírósági döntés 2013. január 16-án került nyilvánosságra, pontosan egy nappal azután, hogy az Európai Parlament elfogadta pozitív hangvételű határozatát Szerbia 2013-as teljesítményéről, megemlítve benne a kisebbségek helyzetét is². A testület honlapján közzétett döntés értelmében a nemzeti tanácsi törvény két pontja (23. és 24.) teljes mértékben, további nyolc pedig egyes elemeiben ellentétes a szerb alkotmánnyal.³

Mielőtt a kifogásolt jogkörökről szólnánk, a nemzeti tanácsi törvényről szóló alkotmánybírósági döntést célszerű kontextusba helyezni. Amint arról már volt szó, a 2000-es években Szerbiában beindult a demokratizálódási folyamat, melynek két, egymással szorosan összefüggő hajtóereje volt: megszabadulni a kilencvenes évek romboló nacionalizmusának örökségétől, valamint ezzel párhuzamosan megindulni az európai integráció útján. A jogállami reformok nem csak a kisebbségvédelmi rendszerre gyakoroltak kedvező hatást, hiszen Vajdaság tartomány Milošević által jócskán megcsorbított autonómiájának részleges helyreállítása is ekkor következett be. Azt azonban látni kell, hogy Milošević bukásával a szerb nacionalizmus képviselői nem tűntek el teljesen az országos politikából, sőt, nagy erővel igyekeztek megakadályozni azt, hogy Vajdaság tartomány ismét (az 1970-80-as évekhez hasonlóan) valós politikai önállósággal bírjon. (Ebben egyébként sikeresnek is bizonyultak, hiszen a 2009-ben helyreállított vajdasági autonómia már csak árnyéka a titói időkben birtokolt tartományi önállóságnak, mindenesetre az ország elmúlt húsz évét figyelembe véve már ez is eredménynek mondható.)

Ahogy a nemzeti tanácsi törvényhez, úgy a vajdasági tartomány hatásköreit szabályozó törvényhez is érkeztek felülvizsgálati kérelmek az alkotmánybírósághoz közvetlenül a törvény elfogadása után, és ugyanúgy hasonlóan hosszan elhúzódott a vizsgálat. A döntés, mely a törvény több pontját alkotmányellenesnek nyilvánította, 2012 nyarán került nyilvánosságra, közvetlenül azután, hogy megalakult az újonnan megválasztott szerb kormány. 2012-ig a Demokrata Párt vezette a szerb kormányt, így mind a tartományi autonómia helyreállítása, mind a nemzeti tanácsi törvény elfogadása a

² European Parliament resolution of 16 January 2014 on the 2013 progress report on Serbia
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0039&language=EN&ring=B7-2014-0006> (letöltve: 2014. január 26.)

³ A szerb alkotmánybíróság döntése: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/88-101942/pojedine-odredbe-zakona-o-nacionalnim-savetima-nacionalnih-manjina-nisu-u-saglasnosti-sa-ustavom> (letöltve: 2014. január 26.)

DP-hez köthető. 2012-ben azonban kormányváltás történt: a korábbi (nyíltan nacionalista és kisebbségellenes) Szerb Radikális Pártból kiváló Tomislav Nikolić-vezette Szerb Haladó Párt nyerte a választásokat és alakított koalíciós kormányt, melyből a Demokrata Párt értelemszerűen kimaradt. 2012-ben is nehéz volt a vajdasági hatáskörökről szóló alkotmánybírószági döntést politikától mentesnek értékelni, de most, hogy a nemzeti tanácsi törvényről kísértetiesen hasonló körülmények között (és hasonló tartalommal) született döntés, még nehezebb.

A nemzeti tanácsi törvényről szóló alkotmánybírószági határozat alkotmányellenesnek ítélt pontjai a következők: 10. szakasz 6., 12. és 15. pontja, 12. szakasz 1. bekezdés 2. és 5. pontja, 12. szakasz 3. és 4. bekezdése, 15. szakasz 7. pontja, 19. szakasz 2. pontja, 20. szakasz 1. és 4. pontja, 23. szakasz, 24. szakasz, 25. szakasz 1. és 3. bekezdése, 26. szakasz 2. és 4. bekezdése, 27. szakasz 1. bekezdése. A felsorolt rendelkezések érintik a nemzeti tanácsok:

- intézményalapítási és az alapítói jogok átvételének jogköreit,
- eljárás-indítási jogát az Alkotmánybírószágnál és más szerveknél, amennyiben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai sérülnek,
- véleménynyilvánítási jogát a kisebbségi nyelven is oktató oktatási intézmények igazgatóbizottságának megválasztásában,
- véleménynyilvánítási jogát a középiskolába iratkozó tanulók számának meghatározása során, továbbá a szakmai felkészítésben, átképzésben, továbbképzésben és szakosításban részesülő tanulók számának jóváhagyása során
- véleményezési és javaslattevési kompetenciáit a kisebbségi nyelveken is műsort sugárzó csatornák igazgató- és műsorbizottsági tagjainak megválasztásában,
- azt a jogot, miszerint a nemzeti tanács a Nemzetgyűléshez, Kormányhoz és más állami szervekhez javaslatot, kezdeményezést, véleményt nyújthat be a hatáskörébe tartozó kérdésekkel kapcsolatban, és azt az adott szerv köteles megtárgyalni,
- együttműködési jogát nemzetközi és regionális szervezetekkel, az anyaország állami szerveivel, valamint más államok nemzeti kisebbségeinek nemzeti tanácsaival vagy hasonló testületeivel.

Az alapítói jogok átvételére vonatkozó részek alkotmányellenessé minősítése nem okozott meglepetést, hiszen a korábbi, a tartományi hatásköröket vizsgáló 2012-es alkotmánybírószági döntés már alkotmányellenesnek ítélte a tartomány azon jogköreit, melyek alapján a tartomány által fenntartott oktatási, kulturális és tájékoztatási intézmények alapítói jogait köteles átruházni a nemzeti tanácsokra, amennyiben azok erre igényt tartanak. Így a mostani határozatnak is szükségszerűen tartalmaznia kellett, hogy az alapítói jogok átvételére vonatkozó nemzeti tanácsi jogkörök alkotmányellenesek. Mindazonáltal továbbra is lehetséges az alapítói jogok átvétele az oktatási és kulturális intézmények esetén (tájékoztatási intézmények esetében nem), csak erre a korábbi fenntartó – a köztársaság, a tartomány vagy a helyi önkormányzat – nem kötelezhető, hanem a két fél kölcsönös beleegyezése szükséges a jogok átadásához. (Megjegyzendő, hogy a gyakorlatban eddig is hosszas tárgyalások előzték meg az alapítói jogok átadását.) A nemzeti tanácsok alapítói jogai megmaradnak az oktatás, kultúra, tájékoztatás és hivatalos nyelvhasználat területén, viszont többé nem alapíthatnak intézményeket a nemzeti kisebbség identitásának megőrzése szempontjából jelentős egyéb területeken (a 10. szakasz 6. pontjának csak ezt a részét kifogásolta az AB döntése).

Ugyanakkor a véleményezési és javaslattevési, vagyis a kisebbség számára fontos intézmények fenntartásában betöltött közvetett szerep kifogásolása meglepő, egyben felvet egy aggályt, amit a MNT elnöke, Korhecz Tamás is megfogalmazott. A szerb alkotmány 20. szakaszának 2. bekezdése ugyanis kimondja a szerzett jogok védelmét, vagyis azt, hogy az elért kisebbségi jogok szintje nem csökkenhet, márpedig az intézmény-fenntartási jogokat a nemzeti tanácsok 2010. óta gyakorolják.

Az anyaország állami szerveivel való kapcsolattartás jogát kifogásoló rész szintén aggodalomra adhat okot, hiszen az MNT számára biztosított szerb állami pénzek eddig is mindössze a tanács működésének költségeit fedezték, az MNT által működtetett szinte összes fejlesztési projekt (pl. hallgatói ösztöndíjak, nyelvkurzusok) finanszírozása magyar állami forrásokból történt. Természetesen egyelőre még nem lehet tudni, hogy a gyakorlatban min fog változtatni ez a határozat, mindenesetre a döntés üzenete nem túl barátságos, ráadásul megjegyzendő, hogy a nemzeti kisebbségek anyaállammal történő kapcsolattartásának jogát az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Jogairól szóló keretegyezménye⁴ is rögzíti, amelyet Szerbia is ratifikált.

Az alkotmánybíróság döntésének fogadtatása a vajdasági magyar politikában nyilvánvalóan kedvezőtlen volt, de az MNT elnökének nyilatkozataiból arra következtethetünk, hogy a gyakorlatban a döntés várhatóan nem fog érdemi változásokat hozni a Magyar Nemzeti Tanács működésében.⁵ Sőt, Korhecz szerint a döntésnek van egy olyan olvasata is, hogy az megerősítette a szerbiai nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájának alapját azáltal, hogy – bizonyos szigorítások mellett – elismerte a nemzeti tanácsok jogait az oktatás, kultúra, tájékoztatás és hivatalos nyelvhasználat területén.⁶ Ezzel szemben a helyi „magyar ellenzék” értelmezésében az alkotmánybírósági döntés tovább csökkentette a nemzeti tanácsok eddig is korlátozott hatalommal bíró „kirakat-autonómiáját”.⁷

Az alkotmánybírósági döntés mindazonáltal egy nagyon fontos tanúsággal szolgál Magyarországnak számára. Szerbia ugyan az elmúlt években komoly előrelépéseket tett a kisebbségvédelem területén, és kétség kívül a vajdasági magyarság jutott a legmesszebbre a kisebbségi autonómia megvalósításában a Kárpát-medencei magyar közösségek közül, ez viszont nem jelenti azt, hogy Szerbiában nem fogunk visszalépést tapasztalni a kisebbségi jogok területén az elkövetkező években. Ezért Magyarországnak gondosan felügyelnie kell a hamarosan megkezdődő szerb európai uniós csatlakozási tárgyalásokat, és figyelnie kell arra, hogy a kisebbségi jogok szerzett szintje ne csökkenhessen az országban.

⁴ European Council Framework Convention for the Protection of National Minorities Article 17
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm> (letöltve: 2014. január 27.)

⁵ “Pofon, és nem halálos dőfés”. *Magyar Szó*, 2014. január 21.
http://www.magyarszo.com/hu/2225/kozelet_politika/106645/%E2%80%9EPofon-%C3%A9s-nem-hal%C3%A1los-d%C3%B6f%C3%A9s%E2%80%9D.htm (letöltve: 2014. január 27.)

⁶ Uott.

⁷ Reakciók az alkotmánybírósági döntésre. *Magyar Szó*, 2014. január 24.
<http://www.magyarszo.com/hu/2228/kozelet/106824/Reakci%C3%B3k-az-alkotm%C3%A1nyb%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1gi-d%C3%B6nt%C3%A9sre.htm> (letöltve: 2014. január 27.)