

Szakállas Zsolt

· A Tartományi Oktatási, Jogalkotási, Közigazgatási és Nemzeti Kisebbségi –
· Nemzeti Közösségi Titkárság altitkára
· zolt.sakalasz@vojvodina.gov.rs

A NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAINAK ÉS SZABADSÁGJOGAINAK VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY ÁTTEKINTÉSE

*An overview of the Law on national minority rights and protection of
these rights*

*Prikaz zakona o pravima nacionalnih manjina i odbrani prava na slobodu
nacionalnih manjina*

A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítése Szerbia európai uniós csatlakozási folyamatában újból előtérbe került, mivel a 23. tárgyalófejezet a többi között a nemzeti kisebbségek jogaival is foglalkozik. Szerbia Kormánya 2016-ban külön cselekvési tervet fogadott el a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére. Ez egy politikai dokumentum, amely a társadalmi élet, de a gazdaság számos területét is felöleli. A konkrét intézkedések foganatosításához elengedhetetlen a nemzeti kisebbségek jogait taglaló törvény módosítása. Ez a törvény ugyanis – amelynek történelmi jelentősége vitathatatlan – a mostaniaktól eltérő politikai körülmények között jött létre, s ezért új elemekkel kell kiegészíteni annak érdekében, hogy továbbra is a nemzeti kisebbségek európai szintű jogainak védelmét és érvényesítését szolgálja. A törvényt módosítási eljárás a végső szakaszába jutott, a vele kapcsolatos közvita még 2016 végén befejeződött, és csak a képviselőházi eljárás maradt hátra. A javaslat a jogalkotási és az összehangolási módosításokon kívül olyan elemeket tartalmaz, amelyek a részarányos foglalkoztatást, a nyelvhasználatot, az anyakönyvi adatok bejegyzését jelentős mértékben megváltoztatják. Jelen beszámoló szakaszonként bemutatja a hatályos törvényt, és tájékoztat a várható módosításokról.

Kulcsszavak: előírások, nemzeti kisebbségek, jogvédelem, nyelvhasználat, kerettörvény, módosítás

Európa, a területi mérce szerint, a kisebb kontinensek közé tartozik. Lakosságának számát illetően is csupán a negyedik a sorrendben, viszont az Óvilág a modern civilizáció bölcsője és számos nemzet otthona. Ebből fakadóan Európában, különösen a valamikori úgynevezett

Kelet-Európában, az országhatárok ritkán voltak nemzethatárok is, így a nemzeti kisebbségek fogalma régóta különféle formában jelen van a mindenkori társadalmi közgondolkodásban. A modern korra jellemző nemzetközi és regionális integráció igyekszik a fontos közös kérdésekben egységes álláspontot kialakítani – a nemzetközi és a regionális szervezeteken belül. Szerbia ezekből a folyamatokból sok éven át kimaradt, és csak a miloševići rezsim bukása után indult el a demokratizálódási folyamat az országban, ekkor történt meg a nyitás a külföld felé, ettől kezdve igyekezett bekapcsolódni a nemzetközi folyamatokba. A nemzetközi kapcsolatok kiépítésének, valamint a nemzetközi szervezetekbe való belépésnek egyik jelentős előfeltétele volt a nemzeti kisebbségek jogainak szavatolása – a már kialakított és elfogadott mércék szerint. Nem vitás, hogy a valamikori szövetségi, köztársasági és tartományi előírások tartalmaztak egyes olyan rendelkezéseket, amelyek biztosították a nemzeti kisebbségek jogait, ez azonban nem elégítette ki a nemzetközi szervezetek, elsősorban az Európa Tanács elvárásait. Az egyik előfeltétele annak, hogy a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot felvegyék az Európa Tanácsba az volt, hogy az ország törvényes keretekben rendezze a nemzeti kisebbségek jogait. Az Európa Tanács ezen elvárása sokban hozzájárult ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvényt (a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Hivatalos Lapja 11/2002 sz. – a továbbiakban: Kisebbségvédelmi kerettörvény) a Szövetségi Képviselőház 2002. március 1-jén egyhangúlag megszavazta. A nevesített törvényt merőben áthatja az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének (Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, E.T.S. No. 157, 1995, becikkelyezettett: 2001. május 11.) a szelleme. Nem sokkal a törvény kihirdetése után megkezdődött a szövetségi állam széthullásának folyamata. Az ország sok szempontból átalakult – Szerbia és Montenegró néven egy lazább kötelékű államszövetség jött létre. Ekkor a nemzeti kisebbségek jogai védelmének garantálása, pontosabban érvényesítése a köztársaságok illetékességébe került. Így a Kisebbségvédelmi kerettörvény a mai napig is hatályos. A szóban forgó jogi dokumentum eszmei és gyakorlati fontossága is kimondottan jelentős, hiszen konkrét mechanizmusokat állított fel, amelyekkel a nemzeti kisebbségek élni tudtak, ezenkívül pedig jelentős hatást gyakorolt a 2006. évi szerb alkotmány emberi és kisebbségi jogi fejezetének kialakítására.

A kisebbségvédelmi kerettörvény jogi mivoltát tekintve egyfajta alaptörvény, amely valamennyi szférában rendszerezi a nemzeti ki-

sebbségek jogait. Első szakaszában – az egyéni jog mellett – a nemzeti kisebbségek tagjainak szavatolja a kollektív kisebbségi jogérvényesítést is. A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Alkotmányában számos kisebbségi jog szerepelt (egyesületek alapítása, anyanyelvű oktatás), az alaptörvény ugyanis elismeri a nemzeti közösségek (kollektivitások) létezését. Abban az időben azonban, a jogok végső élvezője az egyén volt, és nem a közösség. A nevesített törvény kihirdetésével került be a jogrendünkbe a nemzeti kisebbségek kollektív jogainak a fogalma, amelynek gyakorlója és élvezője maga a közösség. A kollektív jog példaként a nemzeti kisebbségek önkormányzatait vagy a kulturális autonómia megvalósítását említhetjük, ami a gyakorlatban a nemzeti tanácsok intézményében jut kifejezésre.

Nincs egységes, jogilag kötelező kisebbségdefiníció, így a különféle államok különféle megoldásokat alkalmaznak. A Kisebbségvédelmi kerettörvény második szakasza – Francesco Capotorti különleges jelentéstevő az ENSZ számára 1979-ben készített tanulmányában (Capotorti, Francesco, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, 1991) a nemzeti kisebbség fogalmát objektív és szubjektív kritériumok figyelembevételével határozza meg. Az objektív elem: olyan csoport, amely számbelileg eléggé reprezentatív, jóllehet kisebbséget képez az ország lakosságához viszonyítva, nincs fölényes helyzetben, rendelkezik az ország állampolgárságával, olyan jellegzetességekkel bír, mint a nyelv, a kultúra, a nemzeti vagy etnikai hovatartozás, a származás, továbbá a vallási hovatartozás, aminek alapján különbözik a többségi lakosságtól. A szubjektív elem: a csoport hallgatólagos szolidaritást vállal a nemzeti kultúra, a hagyományok, a vallás és a nyelv megőrzése érdekében. Fontos megjegyezni, hogy a törvényhozó a nemzeti kisebbséget az egész ország területének lakosságához viszonyítja, eltekint a regionális felosztástól. (Az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Minisztérium elemzése a nemzeti tanácsokról szóló törvényről, Belgrád, 2015. december 18.)

A szóban forgó törvény harmadik szakasza a diszkrimináció (hátrányos megkülönböztetés) fogalmát taglalja, amely szerint tilos a diszkrimináció minden megnyilvánulása nemzeti, etnikai, faji és nyelvi alapon, azokkal a személyekkel szemben, akik a nemzeti kisebbségekhez tartoznak. A vallási alapon történő hátrányos megkülönböztetés fogalma kimaradt, annak ellenére is, hogy az előző szakaszban a nemzeti kisebbség meghatározásánál jelen van.

A törvényhozó a törvény negyedik szakaszában az egyenrangúságot biztosító intézkedések bevezetéséről rendelkezik. Ezzel az általános

rendelkezéssel az illetékes hatóságoknak lehetőségük nyílik arra, hogy megerősítő intézkedéseket foganatosítsanak az egyenjogúság érdekében. Külön kategória a roma nemzeti kisebbség, amely hatványozottan szorul segítségre, így a megerősítő intézkedések ebben az esetben nemcsak lehetőségként, hanem kötelezettségként is szerepelnek.

A Kisebbségvédelmi kerettörvény ötödik szakasza úgy rendelkezik, hogy a nemzeti hovatartozás megválasztása és kinyilvánítása szavatolva van, a nemzeti kisebbségek beolvasztása a többségi nemzetbe viszont tilos. A nemzeti hovatartozás kinyilatkoztatása, továbbá lajstromoztatása az adott nemzeti kisebbség tagjától függ. A gyakorlatban sajnos ez a szakasz nem az elvárások szerint került alkalmazásra, ugyanis a hatósági szervek, Szerbia Alkotmányára hivatkozva – amely szerint senki sem köteles nyilatkozni nemzeti hovatartozásáról – nem tették lehetővé a nemzeti hovatartozás kinyilvánítását, így eleve ellehetetlenítették az egyes megerősítő intézkedések alkalmazását (például részarányos foglalkoztatás).

A törvény hatodik szakasza megismétli a szövetségi alkotmányban már szavatolt, a bel- és külföldi nemzettársakkal való együttműködés jogát.

A hetedik szakasz tiltja a nemzeti kisebbségek jogaival történő visszaélést.

A nyolcadik szakasz arról szól, hogy a nemzeti kisebbségek meglévő jogait nem lehet korlátozni – a jelen törvény hatályba lépése után –, a már meglévő jogok folytonosságát biztosítani kell.

A kilencediktől a tizenhetedik szakaszig terjedően a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét négy témakörre osztotta a törvényhozó, mégpedig a nyelvhasználat, művelődés, oktatás és tájékoztatás témakörökre. A kilencedik szakasz rendelkezik a személyi név szabad megválasztásáról és használatáról az adott nemzeti kisebbségi nyelv és a helyesírás szabályai szerint. Ez a jog mint egyéni jog került meghatározásra, és magában foglalja az egyénnek azt a jogát, hogy a hivatalos okmányokon a nevét saját nyelvén, és ennek a nyelvnek a helyesírási szabályai szerint jegyezzék be. Az elmúlt évek tapasztalatai szerint ezt az egyéni jogot gyakran összekeverik a hivatalos nyelvhasználattal, amely kollektív jog, és a közélet más területén érvényesül. Sok esetben megtörtént, hogy éppen a hivatalos nyelv használatára hivatkozva, a hivatalos nyelv- és íráshasználatról szóló törvény (A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 sz.) alapján nem engedélyezték a hatósági szervek a személynév bejegyzését a nemzeti kisebbség nyelvén, holott ez a jog

független attól, hogy mely nyelvek vannak hivatalos használatban egy önkormányzat területén. A törvényhozó különbséget tesz a magán- és hivatalos nyelvhasználat között. A Kisebbségvédelmi törvény tizedik szakasza szavatolja az anyanyelv használatát – a nemzeti kisebbséghez tartozó egyének szabadon használhatják anyanyelvüket a magánéletben, de nyilvánosan is. A tizenegyedik szakasz az előbb említett hivatalos nyelvhasználati kollektív jogról rendelkezik, amely szerint ha a nemzeti kisebbség száma egy adott önkormányzat területén eléri az összlakosságban a 15%-ot, akkor annak a nemzeti kisebbségnek jogában áll a hatóságokkal történő kommunikációban saját nyelvét használni. Ez vonatkozik a bírósági, közigazgatási eljárásokra, hivatalos okmányok kiállítására, helységnévtáblák és intézménynevek kiírására, de kiterjed az önkormányzati képviselő-testületekben az adott nyelven való felszólalásra is.

A következő, tizenkettedik szakasz a nemzeti kisebbségek művelődésére, kultúrájuk és hagyományaik megőrzésére vonatkozik. Ezt a jogot a törvényhozó mint egyéni és kollektív jogot is meghatározta. Ez a jog magában foglalja a nemzeti és etnikai, kulturális, vallási és nyelvi sajátosságoknak – mint a polgároknak, a nemzeti kisebbségeknek és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a hagyományait alkotó elemeknek – a kifejezésre juttatását, megőrzését, ápolását, fejlesztését, továbbítását és kinyilvánítását. Jelen jog kollektív érvényesítését a törvényhozó alapítványok, egyesületek, társaságok létrehozásával szándékozta megvalósítani. A hatóságok nemcsak a felsorolt intézmények megalapítását kötelesek támogatni, hanem a fenntartásuk pénzelését is szavatolniuk kell. A további rendelkezések értelmében a közintézmények (múzeumok, levéltárak) a nemzeti kisebbségek kultúráját is ápolják. A művelődés, a fent felsorolt négy ágazat közül, talán a legkevésbé szorul állami beavatkozásra. Kibontakoztatásához elég az intézményes keretrendszer engedélyezése és ennek pénzelése.

A tizenharmadiktól a tizenötödikig terjedő szakaszokban a törvényhozó oktatásügyi témákról rendelkezik, és szavatolja az anyanyelven történő iskoláztatást. Amennyiben az anyanyelvű oktatásra nincsenek meg a feltételek, alternatív megoldásként a két tannyelvű oktatás bevezetéséről rendelkezik, ha pedig erre sincs lehetőség, akkor – az iskoláztatási rendszer keretében – a nyelvápolást irányozza elő. A nyelvápolás magában foglalja az adott nemzeti kisebbség kultúrájának és hagyományainak ápolását is. A felsőoktatás területén a Kisebbségvédelmi kerettörvény – amennyiben erre szükség van – a nyelvi lektorátusok létrehozását teszi lehetővé.

A Kisebbségvédelmi kerettörvény tizenhetedik szakasza a kisebbségi nyelven történő tájékoztatásról szól. A közszolgálati média, az elektronikus sajtó a híradásai, a művelődési és oktatási műsorai keretében köteles a nemzeti kisebbségek nyelvén is sugározni. Ezenkívül a nemzeti kisebbségeknek jogukban áll médiumokat alapítani, amelyek adásaikat a nemzeti kisebbség nyelvén sugározzák. A harmadik megoldást, amely szerint az állam köteles olyan közszolgálati médiumokat alapítani, amelyek a nemzeti kisebbség nyelvén sugároznak, az Alkotmánybíróság 2013. évi döntésével (IUz 27/2011 sz. 2013. október 3., megjelent a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönyében 97/2013 sz.) alkotmányellenesnek nyilvánította, és törölte.

A Kisebbségvédelmi kerettörvény három új intézményt is bevezetett jogrendünkbe. A tizennyolcadik szakasz rendelkezik a Köztársasági (valamikor szövetségi) Nemzeti Kisebbségek Tanácsának megalapításáról. A Tanács tartalmi munkájáról nem rendelkezik a törvényhozó, azt a kormányra bízta, csupán azt határozza meg, hogy a nemzeti tanácsok képviselői is részt vesznek a tanács munkájában. A gyakorlatban a tanács egy olyan intézmény, amely a nemzeti kisebbségek megválasztott képviselőinek és az államvezetésnek a konzultációjára biztosít helyet. A gyakorlat azt bizonyítja, hogy a mindenkori szerb kormányfő a jelen testület elnöke is.

A tizenkilencedik szakasz talán a legfontosabb új intézményt határozta meg, mégpedig a nemzeti tanácsokat. A nemzeti tanács a nemzeti kisebbségek kollektív jogainak, kulturális autonómiájának a megtestesítője. A nemzeti kisebbség nemzeti tanácsa, ahogyan a törvényhozó fogalmazott, négy témakörben illetékes: oktatás, művelődés, hivatalos nyelvhasználat és tájékoztatás. A későbbiek folyamán egy külön törvény rendelkezik a nemzeti tanácsokról.

A harmadik új intézmény a Kisebbségvédelmi kerettörvény huszonegyedik szakaszában foglaltatott bele. Ez a szakasz arról rendelkezik, hogy a nemzeti kisebbségek azon tevékenységeit, amelyek a művelődés terén valósulnak meg, egy külön költségvetési alap hivatott pénzelni. Tehát ezt olyan költségvetési alapnak képzelték el, amely a nemzeti kisebbségek aktivitásait pénzelné, abban az esetben, ha más forrásokból ez nem lehetséges. A gyakorlatban ez a költségvetési alap jogi személyként nem létezett, csupán a köztársasági költségvetés egy tétele, amely évek óta nem került megvalósításra.

A törvény hátrányosságának bizonyult a büntető rendelkezések hiánya. A kisebbségi jogvédelem effektív megvalósításához egy ilyen mechanizmusra is szükség van, polgári keresetek, valamint az alkot-

mányos panasz nem nyújt gyors és célratörő védelmet a jogok érvényesítéséhez.

A Kisebbségvédelmi kerettörvény kihirdetése óta eltelt tizenöt év, megváltoztak a politikai erőviszonyok, megszűnt az az ország is, amely elfogadta. Szerbiának mint utódállamnak más alkotmánya van. Az oktatási, művelődési, tájékoztatási, nyelvhasználati törvények is változtak, a nemzeti tanácsokról külön törvény rendelkezik. A felsorolt törvények, de a hatályos szerb alkotmány is jelentős mértékben átvette a Kisebbségvédelmi kerettörvény rendelkezéseit. A közéletben felmerültek más témakörök is, amelyek a nemzeti kisebbségeket érintik, és szükségesnek mutatkozott a törvény módosítása. Ez a folyamat különösen felgyorsult, miután Szerbia európai uniós csatlakozási tárgyalásai keretében megnyitották a huszonharmadik tárgyalófejezetet, amelyben többek között a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítését is taglalják. Szerbia kormánya 2016 márciusában egy külön cselekvési tervet fogadott el. Ennek megvalósításához közvetlenül is, de közvetett módon is szükség van a Kisebbségvédelmi kerettörvény módosítására.

A Kisebbségvédelmi kerettörvény módosítására vonatkozó közvita 2016. december 8-a és 28-a között lezajlott, és elkészült a kerettörvény módosítási tervezete (Elérhetőség: <http://mduls.gov.rs/doc/rasprave/zakon-nm/Nacrt%20zakona%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20Zakona%20o%20zastiti%20prava%20i%20sloboda%20nacionalnih%20manjina.doc>, olvasva: 2017. május 30.) Ez a tervezet a jogalkotási és az összehangolási módosításokon kívül olyan elemeket tartalmaz, amelyek jogalapot teremtenek a jövőbeli megerősítő intézkedések foganatosításához. Egyebek között lehetőséget biztosít arra, hogy a nemzeti kisebbségek, minden szinten, parlamenti képviselőkhöz jussanak, bevezessék a részarányos foglalkoztatást, az anyakönyvekben törvényesítsék a nemzeti hovatartozás kinyilvánítását és bejegyzését, a térbeli nyelvhasználat legyen olyan településeken, amelyekben a nemzeti kisebbség számaránya eléri a 15%-ot a lakott településen belül, de magában az önkormányzatban ez a feltétel nem teljesül. A további kedvezmény az, hogy a törvényeket hivatalosan meg kell jelentetni a nemzeti kisebbségek nyelvén is. A módosítási javaslat szakaszai tartalmazznak büntető rendelkezéseket is.

Végezetül jogosan feltehető a kérdés, hogy a Kisebbségvédelmi kerettörvény módosításai miért nem kerültek még a Szerbiai Képviselőház elé. Az Államigazgatási és az Önkormányzati Minisztérium illetékesei egyszerre szeretnék parlamenti eljárásba bocsátani A nem-

zeti tanácsokról szóló törvény és a Kisebbségvédelmi kerettörvény módosításait, mivel egymásra épülő törvényekről van szó. A nemzeti tanácsokról szóló törvény módosításával megbízott munkacsoport felállt, de még nem fejezte be a munkáját. Várhatóan az év végéig mindkét törvény elfogadásra kerül.

An overview of the Law on national minority rights and protection of these rights

National minority rights and the protection of these rights is once again in the limelight in the legal life of the Republic of Serbia due to the ongoing negotional processes with the European Union. The Government of Serbia adopted an Action plan which deals with minority rights. This political document regulates not just social life, but is also of economic character. It is necessary to amend the law in force in order to make concrete steps in the field of minority rights. The law in force – which is undoubtedly of historic value – was adopted under different political circumstances and it has to be amended accordingly. The amendment process has reached its final stage, the public debate ended in 2016 and only its debate in Parliament has left. The new law contains elements which would greatly change the current situation in the fields of proportional employment, official language usage and the practice of official birth record keeping. This study analyses the changes in correspondence with the paragraphs and articles of the law in force.

Key words: provisions, national minorities, legal practices, official language usage, law, amendments

Prikaz zakona o pravima nacionalnih manjina i odbrani prava na slobodu nacionalnih manjina

Ostvarivanje prava nacionalnih manjina je ponovo u prvom planu zahvaljujući procesu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, pošto 23. Poglavlje se bavi i sa tim pitanjem. Vlada Republike Srbije je usvojio poseban Akcioni plan za ostvarivanje manjinskih prava. Ovaj dokument je političkog karaktera, koji se bavi ne samo društvenim životom, već i sferom ekonomskog života. Promena važećeg Zakona o manjiskim pravima je neophodna da bi se mogli preduzeti konkretni koraci na ovom polju. Važeći Zakon – čiji istorijski značaj se ne može zanemariti – je usvojen u drugačijem političkom okruženju, i shodno tome mora se upotpuniti da bi i dalje branio prava nacionalnih manjina na evropskom nivou. Proces promene zakona je u završnoj fazi, javna rasprava se završila već krajem 2016. godine, i ostala je samo rasprava u Skupštini. Predlog Zakona sadrži elemente koje bi u značajnoj meri promenili dosadašnju praksu proporcionalnog zapošljavanja, upotrebi jezika i vođenja matičnih knjiga. Ovaj referat prikazuje važeći Zakon po paragrafima i ukazuje na promene koje će se desiti po usvajanju novog zakona.

Ključne reči: uredbe, nacionalne manjine, pravna praksa, upotreba jezika, okvirni zakon, izmena zakona

Beérkezés időpontja: 2017. 10. 09.

Elfogadás időpontja: 2017. 10. 13.

