

## Korhecz Tamás

∴ Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék  
∴ tkorhecz@tippnet.rs

## A NEMZETI KISEBBSÉGEK AUTONÓMIÁJÁNAK KORLÁTAI A SZERBIAI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG OLVASATÁBAN

A nemzeti tanácsokról szóló törvény alkotmányossága

*Restrictions of the rights of national minorities to self-governance as  
ruled by the Serbian Constitutional Court  
(The Constitutionality of the Law on National Councils)*

*Ograničenja autonomije nacionalnih manjina u poimanju ustavnog suda  
(Ustavnost Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina)*

Szerbia Alkotmánybírósága 2014. január 16-án döntött a nemzeti kisebbségek önkormányzását biztosító, a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló 2009-es szerbiai törvény (a továbbiakban NT tv.)<sup>1</sup> rendelkezéseinek alkotmányosságáról. Szerbia Alkotmánybíróságának (a továbbiakban SzAB) Döntése sok szempontból figyelemre méltó. A SzAB történelmében első ízben vizsgálta felül részletesen egy, a kisebbségi jogokat szabályozó törvényt, és eközben kísérletet tett arra, hogy doktrinális álláspontot alakítson ki, hogy általánosságban értelmezze és elemezze a nemzeti kisebbségek jogainak, alkotmányos védelmének célját, szükségszerűségét, korlátait, de helyét is a jogrenden belül. Ezen tanulmány célja, hogy ismertesse és kritikusán elemezze a SzAB Döntését, amelynek komoly hatása lehet a vajdasági magyarok autonómiatörekvéseire nézve is.

*Kulcsszavak:* nemzeti kisebbségek, autonómia, alkotmánybíróság, kisebbségi jogok, doktrinális álláspont

---

<sup>1</sup> Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik Republike Srbije broj 72/2009, 20/2014, 55/2014. (Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 72/2009, 20/2014, 55/2014 szám. A törvény nem hivatalos magyar nyelvű fordítása hozzáférhető és letölthető a következő honlapról: [www.mnt.org.rs/175-Torvenyek-es-egyeb-jogi-dokumentumok-magyar-nyelven](http://www.mnt.org.rs/175-Torvenyek-es-egyeb-jogi-dokumentumok-magyar-nyelven).)

## I. BEVEZETŐ

A szerbiai nemzeti kisebbségek önkormányzáshoz való kollektív jogát, amelyet a választott nemzeti tanácsokon keresztül az oktatás, a művelődés, a tájékoztatás és a nyelvhasználat területén gyakorolnak, először csupán törvényes jogként, a 2002-ben elfogadott a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló szövetségi törvény (a továbbiakban Szövetségi kisebbségvédelmi tv.) 19. szakasza ismerte el.<sup>2</sup> A törvény rendelkezései ugyan lehetővé tették a nemzeti tanácsok (így a Magyar Nemzeti Tanács) létrehozását, bejegyzését, költségvetési finanszírozását, de a demokratikus közvetlen választások hiányában, közfeladatok és közjogi felhatalmazások nélkül azok valódi, nem területi alapon létrehozott nemzetiségi önkormányzatokká akkor még nem válhattak (KORHEC 2009: 68–69). A nemzeti tanácsok és a kollektív jogok 2006-ban az önálló Szerb Köztársaság alkotmányába is bekerültek (KORHEC 2009: 66). Az alkotmány 75. szakaszának 2. bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a nemzeti kisebbségek tagjai kollektív jogaik által, közvetlenül vagy képviselőik révén részt vesznek a döntéshozatalban, vagy önmaguk döntenek a kultúrájukra, oktatásukra, tájékoztatásukra, nyelvük és írásuk hivatalos használatára vonatkozó egyes kérdésekről a törvénnyel összhangban”. Ezen kollektív jog gyakorlásában a nemzeti tanácsoknak fontos szerep jut, ezeket az alkotmány 75. szakasz 3. bekezdése a következő módon határozza meg: „a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás, valamint a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén megvalósuló önkormányzáshoz való joguk érvényesítése céljából a nemzeti kisebbségek tagjai nemzeti tanácsokat választhatnak a törvénnyel összhangban”. A nemzeti tanácsok státusát, megválasztásának rendjét és szabályait, hatásköreit és pénzelését szabályozó törvényt végül néhány éves politikai halasztgatás után, elsősorban a Vajdasági Magyar Szövetség kormányzati részvételének eredményeképpen 2009 második felében fogadta el a Népképviselőház az akkori parlamenti ellenzék erőteljes tiltakozása és rosszallása mellett. Az NT tv. 139 szakaszból áll, és részletesen szabályozza a nemzeti tanácsok státusát, belső szervezetét, hatásköreit, megválasztásának szabályait, pénzelését és felügyeletét.

A nemzeti tanácsok olyan országos (Szerb Köztársaság) szinten létrejött választott testületek<sup>3</sup>, amelyeknek a nemzeti kisebbség létszámától függően 15–35

---

<sup>2</sup> Zakon o zaštitni prava i sloboda nacionalnih manjina, Službeni list SRJ br. 11/2002. (Törvény a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak a védelméről, Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Hivatalos Lapja 11/2002 szám. A törvény nem hivatalos magyar nyelvű fordítása hozzáférhető és letölthető a következő honlapról: [www.mnt.org.rs/175-Torvenyek-es-egyeb-jogi-dokumentumok-magyar-nyelven](http://www.mnt.org.rs/175-Torvenyek-es-egyeb-jogi-dokumentumok-magyar-nyelven).)

<sup>3</sup> Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik Republike Srbije broj 72/2009, 20/2014, 55/2014, 2. szakasz, 1. bek.

tagja van<sup>4</sup>, amely „képviseli a nemzeti kisebbséget az oktatás, a kultúra, a tájékoztatás, valamint a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén, részt vesz a döntéshozatalban vagy dönt az említett területekre vonatkozó kérdésekről, és e területeken intézményeket, gazdasági társaságokat és egyéb szervezeteket alapít”.<sup>5</sup> A nemzeti tanácsok belső szervezetüket alapszabályukkal szabályozzák<sup>6</sup>, azzal, hogy az NT tv. előírja, hogy a nemzeti tanácsnak kötelezően van „elnöke, végrehajtó bizottsága, valamint oktatással, kultúrával, tájékoztatással és a hivatalos nyelv- és íráshasználattal megbízott bizottsága”.<sup>7</sup> A megválasztott nemzeti tanácsok nyilvántartását „az emberi és kisebbségi jogokkal megbízott minisztérium vezeti”.<sup>8</sup>

A NT tv. részletesen szabályozza a nemzeti tanácsok megválasztásának szabályait.<sup>9</sup> Főszabályként a törvény úgy rendelkezik, hogy a nemzeti tanácsokat közvetlenül választják meg titkos szavazással, részarányos választási rendszerben azok a szerbiai választójoggal rendelkező személyek, akik önkéntesen feliratkoztak és szerepelnek az adott nemzeti kisebbség külön választói névjegyzékén.<sup>10</sup> A nemzeti tanácsok pénzelésére vonatkozóan az NT tv. aránylag szűkszavúan rendelkezik, szabályozza a rendelkezésre álló pénzeszközök felhasználásának rendjét, felügyeletét és forrásait.<sup>11</sup> Ami a nemzeti tanács tevékenységéhez szükséges pénzforrásokat illeti, a törvény úgy rendelkezik, hogy azokat „a Szerb Köztársaság költségvetéséből, az autonóm tartomány költségvetéséből és a helyi önkormányzat költségvetéséből, adományokból és más bevételekből kell biztosítani”.<sup>12</sup>

A nemzeti tanácsok hatásköreire vonatkozó rendelkezések a törvény III. fejezetében találhatóak, tizenhárom vaskos szakaszban.<sup>13</sup> A III. fejezet további öt, arab számmal jelzett törvénycikkre tagozódik: „1. Általános hatáskörök” (10. szakasz), „2. Hatáskörök az oktatás területén” (11–15. szakasz), „3. Hatáskörök a kultúra területén” (16–18. szakasz), „4. Hatáskörök a tájékoztatás területén” (19–21. szakasz), „5. Hatáskörök a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén” (22. szakasz). A négy területen biztosított hatásköröket a következő módon csoportosíthatjuk: önálló döntéshozatal az adott nemzeti kisebbség oktatását, kultú-

<sup>4</sup> Ibid, 9. szakasz, 1. bek.

<sup>5</sup> Ibid, 2. szakasz, 2. bek.

<sup>6</sup> Ibid, 6. szakasz.

<sup>7</sup> Ibid, 7. szakasz, 1. bek.

<sup>8</sup> Ibid, 3. szakasz, 1. bek.

<sup>9</sup> Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik Republike Srbije broj 72/2009, 20/2014, 55/2014, 29–109a. szakasz.

<sup>10</sup> Ibid, 29. és 44. szakasz.

<sup>11</sup> Ibid, 112–118. szakasz.

<sup>12</sup> Ibid, 114. szakasz.

<sup>13</sup> Ibid, 10–22. szakasz.

ráját, tájékoztatását és nyelvhasználatát érintő kérdésekben, a helyi, tartományi és országos hatóságok nemzeti kisebbségek oktatását, kultúráját, tájékoztatását és nyelvhasználatát érintő általános és egyedi jogi aktusainak meghozatalában való részvétel, az oktatás, a kultúra és a tájékoztatás területen működő közintézmények igazgatásában való részvétel, valamint egyes közintézmények alapítói jogainak részleges vagy teljes átvétele a helyi önkormányzatoktól, a Vajdaság Autonóm Tartománytól vagy a Szerb Köztársaságtól.

Összegzőként megállapítható, hogy a szerbiai alkotmány alapján az NT tv. által megalkotott jogszabályi keretben a nemzeti tanácsok olyan nem területi, személyi elvű kisebbségi önkormányzatok – autonómiatestületek, amelyek státusuk, megválasztásuk, jogosítványaik tekintetében sok hasonlóságot mutatnak a magyarországi nemzetiségi országos önkormányzatokkal, valamint a szlovéniai őshonos magyar és olasz nemzeti kisebbség öngazgatási testületeivel.

## II. AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI FELÜLVIZSGÁLATI ELJÁRÁS EREDMÉNYE

Az NT tv. elfogadása komoly ellenkezést váltott ki az akkori szerbiai parlamenti ellenzéki pártok részéről, de a törvényt bírálta a civil szféra egy része is, sőt rendhagyó módon az akkori kormánypártok egyes politikusai is. A kritikusok szerint a nemzeti tanácsok, szerintük alkotmányellenesen túlzott jogosítványokkal-hatáskörökkel rendelkeznek, ezzel pedig sérül a polgárok alkotmányban szavatolt általános jogegyenlősége, a helyi önkormányzatok, az autonóm tartomány és a Szerb Köztársaság hatásköre, de a szerb nemzetiségűek egyenrangúsága is. 2010-ben és 2011-ben összesen nyolc kezdeményezés érkezett a SzAB-hoz. Tekintettel arra, hogy Szerbia Alkotmánya értelmében minden polgár és jogi személy kezdeményezhet eljárást a SzAB előtt annak érdekében, hogy az vizsgálja felül egy törvény rendelkezéseinek alkotmányosságát (normakontroll)<sup>14</sup>, ugyanakkor az ilyen kezdeményezések esetében az eljárás megindításáról maga a SzAB hoz határozatot.<sup>15</sup> A nyolc különböző kezdeményezés az NT tv. összesen 36 szakasza esetében kérte azok alkotmányellenességének megállapítását. A SzAB Nagytanácsa az előzetes eljárás végén határozatával, amellyel formálisan elindította a felülvizsgálati eljárást, a kezdeményezések nagyobb részét elvetet-

<sup>14</sup> Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS broj 98/2006. (A Szerb Köztársaság Alkotmánya, Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám. Az alkotmány nem hivatalos magyar nyelvű fordítása hozzáférhető és letölthető a következő honlapról: [www.mnt.org.rs/175-Torvenyek-es-egyeb-jogi-dokumentumok-magyar-nyelven](http://www.mnt.org.rs/175-Torvenyek-es-egyeb-jogi-dokumentumok-magyar-nyelven).) Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS broj 98/2006, 168. szakasz, 2. bek.

<sup>15</sup> Zakon o Ustavnom sudu, Službeni glasnik RS broj 109/07, 99/2011, 18/2013, 36, 53. szakasz.

te.<sup>16</sup> Határozatával a SzAB elvetette egyebek mellett azokat a kezdeményezéseket, amelyek a nemzeti tanácsok kultúra és a hivatalos nyelvhasználat területére vonatkozó hatásköreinek alkotmányosságát kérdőjelezték meg (16., 17., 18. és 22. szakasz), beleértve a kulturális közintézmények alapítói jogainak az átvételére vonatkozó rendelkezéseket, amelyek tájékoztatási intézmények alapítását lehetővé tevő rendelkezések alkotmányosságát vitatták el (19. szakasz, 1. bekezdés), amelyek a külön nemzeti kisebbségi választói névjegyzék felállítására és a választási eljárásra vonatkoztak (29., 31., 32., 33., 41., 44., 47., 48., 52., 54., 56. és 57. szakasz), valamint amelyek a nemzeti tanácsok finanszírozását szabályozó rendelkezés (115. szakasz) alkotmányosságát vitatta el.<sup>17</sup>

A fentiekkel ellentétben Határozatával a SzAB indokoltan tartotta megindítani az alkotmányossági felülvizsgálati eljárást a törvény 14. szakasza esetében, azaz ezek esetében alapos okot talált arra, hogy érdemben, alaposan vizsgálja meg a rendelkezések alkotmányosságát.<sup>18</sup>

### *II.1. A Szerbiai Alkotmánybíróság Iu-Z – 882/2010 Döntésének ismertetése*

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte az NT tv. 10. szakasz 6. pontját abban a részben, amely lehetővé tette, hogy a nemzeti tanács intézményeket, egyesületeket, alapítványokat, gazdasági társaságokat alapíthasson a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás és a hivatalos nyelvhasználat területén túl egyéb, olyan területeken is, amelyek jelentősek a nemzeti kisebbség identitásának a megőrzése szempontjából. A rendelkezést a SzAB arra hivatkozva nyilvánította alkotmányellenesnek, hogy szerinte az alkotmányozó a „*numerus clausus*” elvét alkalmazva az alkotmány 75. szakasz 2. bekezdésében a bővítés lehetősége nélkül meghatározta, hogy a kollektív jogok és az önkormányzás csupán a megnevezett négy területen valósul meg, amit azonban a törvényhozó alkotmányellenesen kibővített a nevezett hatáskörrel.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Az Alkotmány és Alkotmánybíróságról szóló szerbiai törvény értelmében a törvény alkotmányosságáról a tizenöt tagú SzAB plénumban határoz, a bírák szavazatának abszolút többségével, ugyanakkor az eljárás megindításáról határozattal dönt az ügynevezett Nagytanács, amelyet hét alkotmánybíró és az Alkotmánybíróság elnöke alkot. Lásd Zakon o Ustavnom sudu, Službeni glasnik RS broj 109/07, 99/2011, 18/2013, 42b szakasz.

<sup>17</sup> Lásd Rešenje Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010 od 17. januara 2013. godine, 1. A Határozat teljes szerb nyelvű szövege elérhető a SzAB honlapján: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs).

<sup>18</sup> Lásd Rešenje Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010 od 17. januara 2013. godine, 1.

<sup>19</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 49.

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte az NT tv. 10. szakasz 12. pontját, amely lehetővé tette, hogy a nemzeti tanács az Alkotmánybíróság előtt is (a különböző ombudsmanok mellett) eljárást kezdeményezhessen, amennyiben a nemzeti kisebbséghez tartozó személynek, aki írásos meghatalmazást ad a nemzeti tanácsnak, az alkotmányban és törvényben szavatolt jogait megsértik. Ezt a rendelkezést a SzAB az alkotmány 4. szakasz 1. bekezdésére (a jogrend egységére) hivatkozva nyilvánította alkotmányellenesnek, ugyanis az Alkotmánybíróságról szóló törvény 83. szakasza nem teszi lehetővé, hogy a nemzeti tanács a maga nevében indítson jogvédő eljárást a SzAB előtt; még akkor sem, ha erre meghatalmazást kap. A bíróság szerint „a jogrend egységének elve” megköveteli, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény rendelkezéseivel ellentétes NT tv. rendelkezése hatályát veszítse.<sup>20</sup>

A SzAB ugyancsak alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte az NT tv. 10. szakasz 15. pontját, amely előírta, hogy az autonóm tartomány, valamint a helyi önkormányzat rendelettel a nemzeti tanácsra ruházhat bizonyos feladatokat. Ezt a rendelkezést a SzAB az alkotmány 137. szakaszával ellentétesnek nyilvánította, ugyanis szerinte a nemzeti tanács hatáskörei közhatalmi jogosítványnak számítanak, ezeket pedig az idézett alkotmányos rendelkezés értelmében kizárólag törvénnyel lehet valamilyen intézményre, szervezetre átruházni.<sup>21</sup>

A SzAB hatályon kívül helyezte az NT tv. 12. szakasz 1. bekezdés 2. pontját is, amely előírta, hogy a nemzeti tanácsok a többségében a nemzeti kisebbség nyelvén oktató iskolákon és óvodákon kívül, a nemzeti kisebbség számára kiemelten fontosnak nyilvánított iskolák-óvodák esetében is három tagot javasolhatnak az igazgatóbizottságba – iskolaszékbe. Ennek a rendelkezésnek a hatályon kívül helyezését a SzAB nem kötötte egyetlen konkrét alkotmányos rendelkezéshez se. A SzAB szerint „a nemzeti kisebbség számára kiemelt jelentőségű oktatási intézmény” fogalma törvényileg nincs meghatározva és körülhatárolva, ezért nem tesz eleget a joguralom elvének részét képező alapvető követelménynek, amely szerint a törvény rendelkezésének érthetőnek és meghatározottnak kell lennie.<sup>22</sup>

A SzAB alkotmányba ütközőnek ítélte és hatálytalanította az NT tv. 12. szakasz 1. bekezdés 5. pontját is, amely előírta, hogy a nemzeti tanácsok a többségében a nemzeti kisebbség nyelvén oktató iskolák és óvodák, valamint a nemzeti kisebbség számára kiemelten fontosnak nyilvánított iskolák-óvodák esetében

---

<sup>20</sup> Ibid, 50.

<sup>21</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 50.

<sup>22</sup> Ibid, 52.

előzetes jóváhagyást ad az iskola-óvoda igazgatójának megválasztása során. A bíróság döntése értelmében a törvényhozó ezzel a rendelkezéssel olyan jogosítványt biztosított a nemzeti tanácsoknak (a nem kizárólag a nemzeti kisebbség nyelvén oktató intézmények esetében is), amellyel túllépte a nemzeti kisebbségi különjogok alkotmányos kereteit.<sup>23</sup>

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte az NT tv. 12. szakasz 3. bekezdését, amely előzetes véleményezési jogot biztosított a diákotthonok és egyetemi kollégiumok igazgatási szerveinek megválasztása és felmentése esetében azoknak a nemzeti tanácsoknak is, amelyek olyan nemzeti kisebbséget képviselnek, amely az intézmény székhelyén a lakosság legalább 1%-át képezi (azon nemzeti tanácsok mellett, amelyek nyelve hivatalos az intézmények székhelyén). A SzAB szerint a véleményezési jog kiterjesztése az 1%-os lakossági részesedés esetére aránytalan különjog, amely így sérti a jogegyenlőség elvét, valamint az alkotmány 4. szakasz 1. bekezdésében szavatolt jogrend egységét.<sup>24</sup>

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte az NT tv. 12. szakasz 4. bekezdését, amely feljogosította a nemzeti tanácsot, hogy véleményezési jogot gyakoroljon azon felsőoktatási intézmények igazgatási és irányítási szerveinek a megválasztása esetében is, amelyeknek az autonóm tartomány vagy a helyi önkormányzat az alapítója. A SzAB álláspontja szerint a felsőoktatási törvény rendelkezései értelmében az autonóm tartomány és a helyi önkormányzat nem lehet felsőoktatási intézmény alapítója, ezért az NT tv. nevezett rendelkezése alkotmányellenes.<sup>25</sup>

A SzAB alkotmányba ütközőnek ítélte és hatályon kívül helyezte az NT tv. 15. szakasz 7. pontját, amely feljogosította a nemzeti tanácsot, hogy véleményt nyilvánítson azon határozat meghozatalakor, amely a középiskolába, illetve a szakmai át- és továbbképzésre iratkozók számát határozza meg. A SzAB arra hivatkozva helyezte hatályon kívül a nevezett rendelkezést, hogy az azokra az iskolákra is vonatkozik, amelyben nem folyik nemzeti kisebbségi nyelvű oktatás. Mivel a középiskolákról szóló törvény hasonló rendelkezése csupán a nemzeti kisebbség nyelvén oktató iskolák esetében biztosítja ezt a jogot, az NT tv. rendelkezése nincs összhangban a jogrend egységét biztosító alkotmányos rendelkezéssel (4. szakasz, 1. bekezdés), és túllép azokon a kereteken, amelyet az alkotmány 75. szakasz 2. bekezdése szavatol.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 52.

<sup>25</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 53.

<sup>26</sup> Ibid, 53.

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte az NT tv. 19. szakasz 2. bekezdését, amely lehetővé tette, hogy a nemzeti tanács átvegye a teljes egészében vagy túlnyomóan a nemzeti kisebbség nyelvén tájékoztató tömegtájékoztatási közvállalatok és intézmények alapítói jogait a Szerb Köztársaságtól, autonóm tartománytól vagy a helyi önkormányzattól. A SzAB ezt a rendelkezést a jogrend egységére hivatkozva nyilvánította alkotmányellenesnek, ugyanis a médiát és a közvállalatokat szabályozó törvények értelmében sem a köztársaság (a szerb állam), sem az autonóm tartomány, sem a helyi önkormányzatok nem lehetnek a nemzeti kisebbség nyelvén tájékoztató tömegtájékoztatási eszközök alapítói, ezért az alapítói jogok sem ruházhatók a nemzeti tanácsra.<sup>27</sup>

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte az NT tv. 20. szakasz 1–4. pontjait, amelyek lehetővé tették, hogy azok a nemzeti tanácsok, amelyek nyelvén a közszolgálati média műsort sugároz, véleményt nyilvánítsanak a Szerbiai Műsorszórási Intézmény és a Vajdasági Műsorszórási Intézmény igazgatóbizottsága és műsortanácsa tagjainak és vezérigazgatójának kinevezése során meghatározzák a közszolgálati intézményben a kisebbségi nyelvű műsorok felelős szerkesztőjének a megválasztására vonatkozó mércéket, valamint javaslatot tegyenek ezen intézményekben a nemzeti kisebbségi nyelvű műsorok felelős szerkesztőjének személyére. A SzAB ezeket a jogosítványokat több alpra hivatkozva nyilvánította alkotmányellenesnek, de mindenekelőtt azért, mert ezek a rendelkezések nincsenek összhangban a műsorszórásról szóló törvénnyel, amely kellő garanciát tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a nemzeti kisebbségek tájékoztatási igényei és jogai érvényesüljenek – akár anélkül is, hogy a nemzeti tanácsok részt vennének azok igazgatásában.<sup>28</sup>

A SzAB teljes egészében alkotmányértőnek ítélte és hatályon kívül helyezte az NT tv. 23. szakaszát, amelynek első bekezdése törvényellenesnek és semmisenek nyilvánít minden olyan egyedi jogi aktust (amelyet a törvény 12–15., 17. és 18., valamint a 20–22. szakasza nevesít), amelyet a nemzeti tanács megfelelő javaslata vagy véleménye nélkül hoznak meg. Míg második bekezdése arról rendelkezik, hogy amennyiben a nemzeti tanács harmincnapos határidőn belül nem küldi meg a javaslatát vagy a véleményét, akkor az aktust anélkül is meg lehet hozni. A SzAB ezeket a rendelkezéseket elsősorban azért találta alkotmányellenesnek, mert azok nincsenek összhangban az általános közigazgatási eljárásról szóló törvény hasonló rendelkezéseivel, ezért azok fogalmi zavart és jogbizonytalanságot okoznak, amivel sértik a jogállamiság elvét.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Ibid, 55.

<sup>28</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 56.

<sup>29</sup> Ibid, 57.



A SzAB mint alkotmányellenes rendelkezést, teljes egészében hatályon kívül helyezte az NT tv. 24. szakaszát, amelynek 1. és 2. bekezdése kötelezte a Szerb Köztársaságot, az autonóm tartományt és a helyi önkormányzatot, hogy egészében vagy részben a nemzeti tanácsra ruhazza az általuk alapított oktatási, kulturális és tájékoztatási intézmények alapítói jogait, ha: ezek kizárólag nemzeti kisebbségi nyelven működő oktatási-nevelési intézmények, olyan kulturális intézmények, amelyek alapvető tevékenysége a nemzeti kisebbség kultúrájának a megőrzése és fejlesztése, ezek kizárólag a nemzeti kisebbség nyelvén tájékoztató tömegtájékoztatási intézmények, továbbá akkor is, ha ezek a nemzeti kisebbség szempontjából kiemelt jelentőségűek. A 24. szakasz 3–6. bekezdése az átruházásról szóló szerződés megkötésére és tartalmára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazott. Az alkotmányellenességet a SzAB azzal indokolta, hogy a nevezett közintézmények alapítói jogainak az átruházása nem függhet kizárólag a nemzeti tanács egyoldalú elhatározásától, ugyanis, noha egyes kulturális és oktatási intézmények alapítói jogainak átruházása önmagában nem alkotmányellenes, de az már nem fér bele a kollektív jogok alkotmányos keretébe, hogy az intézmények átruházása a nemzeti tanács egyoldalú szándékától függjön.<sup>30</sup> A 24. szakasz 3–6. bekezdései, amelyek az alapítói jogok átruházásáról szóló szerződésekre vonatkoznak, azért alkotmányellenesek, mert ezek szervesen összefüggnek az alkotmányellenes 1. és 2. bekezdéssel.

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte az NT tv. 25. szakasz 1. bekezdésének azon részét, amely lehetővé tette a nemzeti tanácsoknak, hogy államigazgatási szerveken kívül a Népképviselőházhoz és a Kormányhoz is javaslatokat, kezdeményezéseket, véleményt nyújthassanak be, valamint ugyanezen szakasz 3. bekezdését, amely kötelezővé tette a Népképviselőház és a Kormány számára, hogy ügyrendjükben szabályozza a nemzeti tanácsok részvételét a döntéshozatali eljárásukban. A SzAB szerint ezzel a rendelkezéssel a törvényhozó megsértette az alkotmány 98. és 122. szakaszát, amely szakaszokból az következik, hogy a Népképviselőház és a Kormány is saját ügyrendjével szabályozza a döntéshozatali eljárását. Ebbe az NT tv. rendelkezéseivel nem lehet beiktatni a nemzeti tanácsok jogosítványait.<sup>31</sup>

A SzAB alkotmányba ütközőnek találta és hatályon kívül helyezte az NT tv. 26. szakasz 2–4. bekezdéseit is, amelyek kötelezték az autonóm tartomány, illetve a helyi önkormányzatok szerveit, hogy megvitassák a nemzeti tanács azon javaslatait, kezdeményezéseit és véleményeit, amelyek a nemzeti kisebbség helyzetére és önazonosságának a megőrzésére vonatkoznak, és megfelelő in-

<sup>30</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 57.

<sup>31</sup> Ibid, 58–59.

tézkedéseket tegyenek ezek alapján, valamint, hogy határozataik és rendeleteik meghozatala során kikérjék a nemzeti tanács véleményét, és hogy ezen kötelezettségeiket a saját ügyrendjükben szabályozzák. A SzAB állásfoglalása szerint a nemzeti tanácsok fent leírt jogosítványai sértik az autonóm tartományt az Alkotmány 179. és 183. szakaszában, törvénnyel nem korlátozható önállóságát, hogy saját szerveinek munkáját saját jogszabályaival szabályozza.<sup>32</sup> Ami pedig a helyi önkormányzatok fenti kötelezettségeire vonatkozik, a SzAB azért ítélte azokat alkotmányellenesnek, mert eltérnek a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseitől, így sértik az alkotmány 4. szakasz 1. bekezdését, azaz a jogrend egységét.<sup>33</sup>

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte az NT tv. 27. szakasz 1. bekezdésének azon részét, amely lehetővé tette, hogy az anyaországgal való együttműködés keretében a nemzeti tanácsok az anyaország intézményein és szervezetein kívül annak állami szerveivel is együttműködjenek. A SzAB jogértelmezése szerint a nemzeti tanács együttműködése egy másik állam szerveivel nemzetközi együttműködésnek számít, ez pedig az állam külpolitikájának a része, amelynek nem állami szerv, mint amilyen a nemzeti tanács, nem lehet szereplője.<sup>34</sup>

Az alkotmányjogi szempontból előzőleg vitathatónak ítélt rendelkezések egy része esetében a SzAB végül nem állapította meg azok alkotmányellenességét, ezeket a Döntés rendelkező részének 2. pontjában sorolja fel. Ezek a következők: 2. szakasz 2. bekezdés (a nemzeti tanács joga, hogy gazdasági társaságokat is alapíthat), 10. szakasz 10. pontja (ennek értelmében a nemzeti tanács részt vesz a nemzeti kisebbség jogait érintő jogszabályok előkészítésében), 10. szakasz 11. pontja (a nemzeti tanács intézkedéseket és jogszabályokat javasol az önazonosságot érintő területeken annak érdekében, hogy megvalósuljon a teljes egyenrangúság elérése), 10. szakasz 13. pontja (meghatalmazás alapján különböző jogvédő eljárásokat indíthat a nemzeti kisebbségi jogok megsértése esetében), 11. szakasz 3. bekezdés (A Szerb Köztársaság, az autonóm tartomány vagy a helyi önkormányzat, mint az óvodák, iskolák, diákotthonok és egyetemista kollégiumok alapítói az alapítói jogokat egészben vagy részben a nemzeti tanácsra ruházhatják át.), 13. szakasz 3. pont (a nemzeti tanács véleményezi a szerb mint nem anyanyelvnek az oktatási programját), 14. szakasz (a nemzeti tanács előzetes jóváhagyást ad azoknak a tankönyveknek és tanszereknek az

---

<sup>32</sup> Ibid, 59.

<sup>33</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 59–60.

<sup>34</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 60.

engedélyezése során, amelyek tartalma a nemzeti kisebbség önazonosságát fejezi ki, valamint javaslatot tesz a nemzeti kisebbségi nyelvű hazai és külföldi tankönyvek jóváhagyására).

### III. A SZERBIAI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSÉNEK KRITIKUS PONTJAI

Tanulmányunknak ebben a részében szeretnénk rámutatni a SzAB Döntésének azon pontjaira, amelyeket alkotmányjogi és tudományos szempontból vitathatónak ítélnünk meg.

#### *III.1. A nemzeti kisebbségek kollektív jogának viszonya más alkotmányos elvekhez és rendelkezésekhez*

A SzAB az NT tv. több rendelkezését is azzal az indoklással nyilvánította alkotmányellenesnek, hogy azok nincsenek összhangban az adott területen a „rendszer” szabályozó „ágazati törvény” azonos kérdést szabályozó rendelkezésével, amivel megsérül a jogrend egységének, az alkotmány 4. szakasz 1. bekezdésében szavatolt egysége.<sup>35</sup> A SzAB ezen érvelése és alkotmányértelmezése számos sarkalatos kérdést és aggályt vet fel. Először is, Szerbia Alkotmánya nem ismeri az „ágazati törvény” vagy a „rendszer szabályozó törvény” fogalmát, amely alatt a SzAB elsősorban azokat a törvényeket érti, amelyekkel a törvényhozó egy-egy társadalmi területet átfogóan és alapjaiban szabályoz (kötelmi viszonyok, egészségügy, közoktatás, kultúra, környezetvédelem stb.). Másodsor, Szerbia Alkotmánya semmilyen hierarchiát nem állapít meg törvény és törvény között, azaz a SzAB az alkotmány betűje szerint nem helyezhet hatályon kívül egy törvényi rendelkezést azért, mert az nincs összhangban egy másik törvény hasonló rendelkezésével, attól függetlenül, hogy bizonyos szerbiai törvények meghozatalához az alkotmány a képviselők szavazatainak abszolút többségét követeli meg. A törvények hierarchiáját meghatározó alkotmányos rendelkezés hiányában a törvények közötti kollízió a jogértelmezésen és jogal-

---

<sup>35</sup> Erre a törvények közötti jogi kollízióra alapozva nyilvánította alkotmányellenesnek a SzAB az NT tv. által a nemzeti tanácsoknak biztosított következő hatásköröket: eljárás kezdeményezése a SzAB előtt a kisebbségi jogok védelmében (10. szakasz 12. pont), az egyetemista és diákokotthonok vezetőinek a megválasztása során gyakorolt véleményezési jog (12. szakasz 3. bek.), a középiskolába iratkozók számának meghatározása során gyakorolt véleményezési jog (15. szakasz 7. pont), az önkormányzati alapítású médiák alapítói jogainak az átvétele (19. szakasz 2. bek.), a közszolgálati média igazgatásában való részvétel (20. szakasz 1–4. bek.), az önkormányzatok döntéshozatalában való részvétel egyes esetei (26. szakasz 2–4. bek.).

kalmazáson keresztül oldható fel, elsősorban a rendes bíróságok gyakorlatában a jogértelmezés jogtudományban alkalmazott szabályainak az alkalmazásával, nem pedig törvényi rendelkezések alkotmánybírói hatályon kívül helyezésével. Mindazonáltal, még ha az alkotmánybírói aktivizmus szellemében el is fogadjuk azt, hogy a SzAB a jogrendszer harmóniája érdekében új alkotmányjogi normákat alkosson, a fentiekben ismertetett elvi álláspontnak az NT tv. normakontrolljára való olyan kiterjesztése, amely az alkotmányban szavatolt kisebbségi jogok közvetlen korlátozását jelenti, súlyos aggályokat vet fel.

### *III.2. A szerzett jogok alkotmányos megsértésének dilemmái*

Szerbia Alkotmányának 20. szakasz 2. bekezdése értelmében „az emberi és kisebbségi jogok elért szintjét nem lehet csökkenteni”. Kétségtelen és ez a SzAB alkotmányértelmezéséből is kitűnik, hogy a nemzeti kisebbségek az alkotmányban szavatolt önkormányzathoz való kollektív jogukat a nemzeti tanácsaikon keresztül gyakorolják, és hogy a nemzeti tanácsok hatáskörei ennek a kollektív jognak a megvalósítását jelentik. Ebben a tekintetben felvetődik a jogos kérdés, vajon a nemzeti tanács egy-egy jogosítványának a megszüntetése a SzAB döntésével nem jelenti-e ennek a rendelkezésnek a megsértését. A kérdés különösen azon hatáskörök esetében vetődik fel, amelyeket a nemzeti tanácsok éveken keresztül (2009 őszétől) gyakoroltak, sőt megsértésük esetében bírósági védelemben is részesültek.<sup>36</sup> Így a nemzeti tanácsok éveken keresztül gyakorolták az NT tv. 12. szakaszában biztosított igazgatási jogaikat, amelyek közül többet is alkotmányellenesnek nyilvánított a SzAB. A 20. szakasz 2. bekezdése mindenki számára kötelező korlátozást jelent (ebbe a SzAB is beletartozik), és a kisebbségi jogokra is vonatkozik. A SzAB indoklása a kérdést megkerüli, nem értelmezi az alkotmány 20. szakasz 2. bekezdését, nem állapítja meg annak tartalmát és alkalmazhatóságát a SzAB előtt folyó felülvizsgálati eljárásban.

## IV. ÖSSZEGZÉS

Noha a SzAB többéves eljárás után hozta meg terjedelmes döntését, annak figyelmes ítése nem menekülhet el a megállapítástól, hogy a SzAB az alkotmányosság és az emberi és kisebbségi jogok fő védelmezőjeként a kisebbségek önkormányzatához való, alkotmányban szavatolt jogára inkább veszélyként tekint, mintsem olyan jogra, amelyet az alkotmánybírósnak kiemelt kötelessége védelmezni.

---

<sup>36</sup> Pesevszki, Evelyn: Nem kerülhető meg az MNT javaslatvételi joga. Magyar Szó, 2011. december 24. 6.

A SzAB döntésének indoklása sok helyen hiányos és ellentmondásos, gyakran mellőzi a jogtudomány mérvadó eredményeit és a nemzetközi egyezményekkel kapcsolatos mértékadó állásfoglalásokat. A SzAB értelmezésében az önkormányzás elsősorban a nem kötelező vélemény kinyilvánításának jogát jelenti, ami messze nem azonos azzal, amit a nemzeti kisebbségek önkormányzása alatt ért a tudomány, az összehasonlító és nemzetközi jog.

Ugyanakkor a Döntésnek akár pozitív olvasata is lehetséges. Jelesül a SzAB megerősítette annak a rendszernek az alkotmányosságát, amelyben a nemzeti kisebbségek tagjai demokratikusan, külön választói névjegyzék alapján közvetlenül megválaszthatják saját nemzeti tanácsaikat, valamint, hogy ezek a szervezetek rendelkezhetnek közhatalmi jogosítványokkal is, hogy a nemzeti tanácsok részt vehetnek az állami alapítású intézmények irányításában, sőt bizonyos esetekben átvehetik ezek alapítói jogait is.

## IRODALOM

- BAŠIĆ, Goran–CRNJANSKI, Katarina 2006. *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*. Friedrich Ebert Stiftung, Beograd
- BRUNNER, Georg–KÜPPER, Herbert 2005. Európai autonómia-megoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómia modelljeinek tipológiája = Kántor Zoltán–Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Rejtjel, Budapest
- ĐURIĆ, Vladimir 2013. *Javna ovlašćenja neteritorijalne autonomije u pravnom sistemu Republike Srbije*. Pravna Rijječ. 35. 183–197.
- EIDE, Asbjørn 2009. The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities = Henrard, Kristin–Dunbar, Robert (eds.): *Synergies in Minority Protection – European and International Law Perspective*. Cambridge University Press
- GYÓRI SZABÓ Róbert 2006. *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris, Budapest
- KORHECZ, Tamaš 2009. Saveti nacionalnih manjina kao instrumenti ostvarivanja kolektivnih prava manjina = Miodrag Jovanović (eds.): *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije*. Službeni glasnik
- KORHECZ Tamás 1999. *A kisebbségi autonómiáról címszavakban*. Európai Utas 4.
- KORHECZ Tamás 2003. *A Magyar Nemzeti Tanács alkotmányossága – A jugoszláv szövetségi alkotmánybíróság határozatának a margójára*. Pro minoritate. Tavasz. 125–136.
- KYMLICKA, Will 1995. *Multicultural Citizenship*. Calrendon Press, Oxford
- MYNTTI, Kristian 2001. *A Commentary to the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*. Akademi University, Turku/Abo
- RIBIČIĆ, Ciril 2012. *Ljudska prava i ustavna demokratija – ustavni sudija između negativnog i pozitivnog aktivizma*. Glasnik, Beograd
- VARADY, Tibor 2013. *Mišljenje o ustavnopravnim pitanjima koja se postavljaju povodom osporenih odredaba Zakona o nacionalnim savetima – Izneto na javnoj raspravi Pred Ustavnim sudom 2. jula 2013. godine*. Pravni Zapisi, 2. 419–435.
- WELLER, Marc 2004. Critical evaluation of the first results of the monitoring of the Framework Convention on the issue of effective participation of persons belonging to

national minorities (1998–2003) = *Filling the Frame – Five years of monitoring the Framework Convention for the the Protection of National Minorities*. Council of Europe Publishing, Strassbourg

*Restrictions of the Rights of National Minorities to Self-Governance as Ruled by the Serbian Constitutional Court*

The Constitutionality of the Law on National Councils

In January 2014, the Serbian Constitutional Court enacted a cornerstone decision in which it ruled on the constitutionality of the Law on the National Councils of National Minorities. Finally, the Court ruled as unconstitutional, partially or entirely ten articles of the Law on National Councils, while the rest of disputed provisions were sustained by the Court. This paper analyzes constitutional interpretations and standpoints of the Court on which it based the statement of unconstitutionality of some provisions of the Law on National Councils. The author of this paper argues that the Court curtailed the very essence of the constitutional right of national minorities to self-governance without proper bases in the Constitution, international law and legal theory. The Court restricted constitutional rights of national minorities by declaring as dominant some constitutional principles like the unity of legal order. Furthermore, the Court simply decided to create new constitutional provisions and to substitute the Serbian National Assembly as legislator. The Constitutional Court of Serbia vindicated to itself the political power and discretion to decide what proper competences of national councils are because they estimated that the Serbian National Assembly was too generous in determination of these competences. On the other hand, the Court upheld the constitutionality of directly elected national councils, with public authorities, including the right to take the founding rights of various cultural and educational public institutions.

*Key words:* national minorities, autonomy, constitutional court, minority rights, doctrinal standpoint

*Ograničenja autonomije nacionalnih manjina u poimanju ustavnog suda*

Ustavnost Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina

Ustavnu sud Srbije je 16. januara 2014. doneo odluku o ustavnosti odredbi Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina iz 2009. godine (nadalje NT tv.) koji jamči samoupravu za nacionalne manjine. Odluka Ustavnog suda Srbije (SzAB) sa više aspekta zavređuje pažnju. SzAB je po prvi put u svojoj istoriji detaljno razmatrao jedan zakon koji reguliše prava manjina, i paralelno s tim, učinio je pokušaj da izgradi doktrinarni stav, te da uopšteno interpretira

i analizira prava nacionalnih manjina, cilj, neminovnost i ograničenja njihove ustavne zaštite, ali i njihovo mesto unutar pravnog sistema. Cilj ove studije je da prikaže i kritički analizira odluku SzAB, koji može imati ozbiljan uticaj i na nastojanja Mađara u Vojvodini vezana za autonomiju.

*Ključne reči:* nacionalne manjine, autonomija, Ustavni sud, manjinska prava, doktrinarni stav

Beérkezés időpontja: 2014. 06. 07.

Közlésre elfogadva: 2014. 10. 17.