

## Nemzetiségi autonómia az Alkotmánybíróság szorításában

### *A szerbiai Alkotmánybíróság a nemzeti tanácsokat szabályozó törvénnyel kapcsolatos döntésének kritikus elemzése*

Öt évtizedes fennállásának egyik legnagyobb horderejű döntését hozta meg Szerbia Alkotmánybírósága 2014. január 16-án. A döntéssel a taláros testület annak a több éve húzódó eljárásnak a végére tett pontot, amelyben a szerbiai nemzeti kisebbségek önkormányzását biztosító, a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló 2009-es szerbiai törvény (a továbbiakban „NT tv.”)<sup>[1]</sup> rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgálta felül, és amelynek keretében, rendhagyó módon, nyilvános tárgyaláson hallgatott meg, felkért szakértőként több nagy tekintélyű jogászprofesszort.<sup>[2]</sup> Döntésével a bíróság végül a törvény tíz szakaszát<sup>[3]</sup> nyilvánította részben (egy vagy több rendelkezés vonatkozásában) vagy egészében alkotmányellenesnek.<sup>[4]</sup> Szerbia Alkotmánybíróságának (a továbbiakban „SzAB”) Döntése sok szempontból figyelemre méltó. Először is, a SzAB történelmében első ízben vizsgált felül részletesen egy, a kisebbségi jogokat szabályozó törvényt és eközben

[1] 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).)

[2] A nyilvános tárgyalást 2013. július 2-án tartotta meg a SzAB, amelyen szakértőként a következő egyetemi tanárokat hallgatta meg: Várady Tibor, Marijana Pajvančić, Miodrag Jovanović, Vladimir Đurić, Boris Krivokapić. Ld. [www.ustavni.sud.rs/page/view/156-101857/javna-rasprava-u-predmetu-iuz-8822010](http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156-101857/javna-rasprava-u-predmetu-iuz-8822010).

[3] A szerbiai jogalkotás hagyományai szerint a törvények és rendeletek számozott alapegységeit „szakaszoknak” nevezik, míg Magyarországon ugyanezen alapegységek esetében a „paragrafus” megnevezés a honos. Ezen írásban a szakasz terminust használjuk ezen egységek megjelölésére, amely terminus szerepel a rendelkezésre álló magyar nyelvű jogszabályfordításokban is.

[4] Ld. a SzAB január 17-én megjelentetett közleményét: [www.ustavni.sud.rs/page/view/156-101942/pojedine-odredbe-zakona-o-nacionalnim-savetima-nacionalnih-manjina-nisu-u-saglasnosti-sa-ustavom](http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156-101942/pojedine-odredbe-zakona-o-nacionalnim-savetima-nacionalnih-manjina-nisu-u-saglasnosti-sa-ustavom).

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. A Döntésnek külön jelentőséget biztosít, hogy szavazattöbbséggel született meg, valamint hogy az egyik alkotmánybíró terjedelmes és igencsak alapos különvéleményt fogalmazott meg a többségi állásponttal szemben.

Ezen tanulmány célja, hogy részletesen ismertesse és kritikusan elemezze a SzAB Döntését, amelynek komoly hatása lehet a mintegy negyedmillió lelket számláló szerbiai magyar nemzeti közösség autonómiatörekvéseire nézve is. A tanulmány első, bevezető részében röviden ismertetjük a NT tv. alkotmányos alapját, meghozatalának előzményeit és körülményeit. A bevezető részt követően, az írás második részében ismertetnénk a SzAB-nak a felülvizsgálati eljárás elindítására vonatkozó határozatát – azokat a kérdéseket, amelyeket a SzAB alkotmányjogi szempontból vitathatónak ítélt meg, valamint az eljárást lezáró Döntés tartalmát és az ahhoz kapcsolódó érvelés lényegét. A tanulmány harmadik részében kritikai elemzés tárgyává tesszük a SzAB Döntését, az abban megfogalmazott egyes állásfoglalásokat, jogértelmezéseket, amelyek alapján a NT tv. egyes sarkalatos rendelkezéseit alkotmányellenesnek nyilvánította. Az írás végén rövid összegző megállapításokat fogalmazunk meg.

## I. BEVEZETŐ – A NEMZETI TANÁCSOKRÓL ÁLTALÁBAN

Ennek a tanulmánynak nem célja, hogy részletesen ismertesse a szerbiai nemzeti kisebbségek önkormányzásának jogi kereteit biztosító NT tv. rendelkezéseit, alkotmányos alapjait, meghozatalának politikai előzményeit. Mindazonáltal ahhoz, hogy a SzAB Döntését a magyar olvasó kellő módon értelmezhesse, szükségesnek tűnik röviden ismertetni a törvény alkotmányjogi alapjait, elfogadásának előzményeit és a jogszabály struktúráját.

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>[5]</sup> A törvény rendelkezései ugyan lehetővé tették a nemzeti tanácsok (így a Magyar Nemzeti Tanács) létrehozását, bejegyzését, költségvetési finanszírozását, de a demokratikus közvetlen választások

[5] 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).)

hiányában, közfeladatok és közjogi felhatalmazások nélkül azok valódi, nem területi alapon létrehozott nemzetiségi önkormányzatokká akkor még nem válhattak.<sup>[6]</sup> A nemzeti tanácsok és a kollektív jogok 2006-ban az önálló Szerb Köztársaság alkotmányába is bekerültek.<sup>[7]</sup> 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”. Az alkotmány idézett rendelkezéseiből az következik, hogy az önkormányzáshoz való kollektív jog az önazonossághoz fűződő területeken valósul meg, hogy ebben kulcsszerepe van a nemzeti kisebbség által megválasztott nemzeti tanácsának, valamint, hogy ezen jog nem valószínűsíthető meg törvény közvetítése nélkül, azaz a jog megvalósulását törvénynek kell biztosítania és szabályoznia.<sup>[8]</sup> 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. A 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>[9]</sup> amelyeknek a nemzeti kisebbség létszámától függően 15-35 tagja van,<sup>[10]</sup> amely „képviselet 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>[11]</sup> A nemzeti tanácsok belső szervezetüket alapszabályukkal szabályozzák,<sup>[12]</sup> azzal, hogy a NT tv. előírja, hogy a nemzeti tanácsnak kötelezően van „elnöke, végrehajtó bizottsága, valamint oktatással, kultúrával, tájékoztatással

[6] Korhec, 2009, 68–69.

[7] Uo. 66.

[8] Uo. 67.

[9] Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik Republike Srbije broj 72/2009, 20/2014, 55/2014, 2. szakasz, 1 bek.

[10] Ibid, 9. szakasz, 1 bek.

[11] Ibid, 2. szakasz, 2 bek.

[12] Ibid, 6. szakasz.

és a hivatalos nyelv- és íráshasználattal megbízott bizottsága”.<sup>[13]</sup> A megválasztott nemzeti tanácsok nyilvántartását „az emberi és kisebbségi jogokkal megbízott minisztérium vezeti”.<sup>[14]</sup>

A NT tv. részletesen szabályozza a nemzeti tanácsok megválasztásának szabályait.<sup>[15]</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>[16]</sup> A nemzeti tanácsok pénzelésére vonatkozóan a NT tv. aránylag szűkszavúan rendelkezik, szabályozza a rendelkezésre álló pénzeszközök felhasználásának rendjét, felügyeletét és forrásait.<sup>[17]</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>[18]</sup>

A nemzeti tanácsok hatásköreire vonatkozó rendelkezések a törvény III. fejezetében találhatóak, tizenhárom vaskos szakaszban.<sup>[19]</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” (17-21. 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, kultúráját, 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<sup>[20]</sup> részleges vagy teljes átvétele a helyi önkormányzatoktól, a Vajdaság Autonóm Tartománytól vagy a Szerb Köztársaságtól.

A hatáskörök között elvétve találhatunk olyat, amely általánosan kötelező érvényű önálló döntéshozatalt – jogszabályalkotást vagy egyedi jogi aktusok önálló meghozatalát jelentenek. A ritka kivételek között azt a rendelkezést említhetjük, amely lehetővé teszi, hogy a nemzeti tanács önállóan meghatározza

[13] Ibid, 7. szakasz, 1. bek.

[14] Ibid, 3. szakasz, 1. bek.

[15] Ibid, 29-109a. szakasz.

[16] Ibid, 29 és 44. szakasz.

[17] Ibid, 112-118. szakasz

[18] Ibid, 114. szakasz.

[19] Ibid, 10-22. szakasz.

[20] Közintézmények esetében a magyar jog leginkább fenntartót és nem alapítót említ.

a települések és helyi önkormányzatok hivatalos neveit az adott nemzeti kisebbség nyelvén. Ezt a nemzeti tanácsi határozatot a hivatalos közlönyben is meg kell jelentetni.<sup>[21]</sup>

Összegzésként megállapítható, hogy a szerbiai alkotmány alapján a NT tv. által megalkotott jogszabályi keretben a nemzeti tanácsok olyan nem területi, személyi elvű kisebbségi önkormányzatok – autonómia testületek, 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. A SZAB ELŐTT FOLYÓ ALKOTMÁNYOSSÁGI FELÜLVIZSGÁLATI ELJÁRÁS ÉS ANNAK EREDMÉNYE

A nemzeti tanácsokra vonatkozó bevezető megjegyzések után most ismertetnénk annak az eljárásnak a főbb elemeit és fázisait, amelyet a SzAB folytatott le és amelyben felülvizsgálta és döntött a NT tv. számos rendelkezésének az alkotmányosságáról. Először röviden ismertetnénk a felülvizsgálati eljárást kezdeményezők alapvető alkotmányossági kifogásait, valamint azokat a kérdéseket, amelyeket az előzetes eljárás során maga a SzAB ítélt alkotmányjogi szempontból aggályosnak. Ennek folytatásában tömören bemutatnánk a SzAB Döntését a vitatott rendelkezések kapcsán az azokra vonatkozó rövid indoklással.

A fentiekben már szóltunk arról, hogy a 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 legtöbbször azt nehezményezték, hogy a nemzeti tanácsok, szerintük alkotmányellenesen túlzott jogosítványokat-hatásköröket szereznek, amellyel sértik a polgárok alkotmányban szavatolt általános jogegyenlőségét, a helyi önkormányzatok, az autonóm tartomány és a Szerb Köztársaság hatásköreit, de a szerb nemzetiségűek egyenrangúságát is. 2010-ben és 2011-ben összesen hét 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>[22]</sup> ugyanakkor az ilyen kezdeményezések esetében az eljárás megindításáról maga

[21] Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik Republike Srbije broj 72/2009, 20/2014, 55/2014, 22. szakasz, 1. bek., 1) pont.

[22] 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.

a SzAB hoz határozatot.<sup>[23]</sup> Hét különböző kezdeményezés a 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 elvetette.<sup>[24]</sup> Az alkotmánybírósról szóló törvény ugyanis lehetővé teszi, hogy a SzAB érdemi döntés nélkül elvesse azokat a kezdeményezéseket, amelyek egyebek mellett joggal való visszaélésnek minősülnek, amelyek esetében nem talál összefüggést a törvény megkérdőjelezett rendelkezése és az alkotmány rendelkezése között, amelyek egyértelműen megalapozatlanok vagy amelyek esetében az alkotmányellenességre vonatkozó indoklás nem alapozza meg normakontrollra vonatkozó eljárás elindítását.<sup>[25]</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>[26]</sup> Anélkül, hogy részletesen ismertetnénk az elvetések indoklását, néhány esetben mégis fontosnak tartjuk ezt, ugyanis a SzAB későbbi Döntése szempontjából ezek tanulságosak lehetnek. Így például azt a kezdeményezést, amely elvitatta azt a törvényi rendelkezést, amely lehetővé tette a kulturális közintézmények alapítói jogainak átvételét a nemzeti tanács részéről, azzal az indoklással vetette el a SzAB, hogy olyan intézményekről van szó, amelyeket a nemzeti kisebbség önazonosságának a megőrzése céljából alapítottak, valamint hogy a kultúrát szabályozó törvény is azonos lehetőséget irányoz elő.<sup>[27]</sup> Azt a kezdeményezést, amely a nemzeti tanács azon hatáskörét vitatja el, amely a települések hivatalos elnevezésének a meghatározására vonatkozik a nemzeti kisebbség nyelvén, a SzAB azzal az indokkal vetette el, hogy az egyértelműen megalapozatlan, mert az az alkotmány rendelkezéseinek téves értelmezésén alapszik. Továbbá a SzAB

[23] Zakonu o Ustavnom sudu, Službeni glasnik RS broj 109/07, 99/2011, 18/2013, 36, 53. szakasz.

[24] Az Alkotmány és Alkotmánybírósról szóló szerbiai törvény értelmében 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 Alkotmánybírószág elnöke alkot. Ld. Zakonu o Ustavnom sudu, Službeni glasnik RS broj 109/07, 99/2011, 18/2013, 42 b szakasz.

[25] Zakonu o Ustavnom sudu, Službeni glasnik RS broj 109/07, 99/2011, 18/2013, 36 és 53. szakasz.

[26] Ld. 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).

[27] Ibid, 36.

szerint az alkotmány nem tiltja a helységnevek hivatalos használatát a nemzeti kisebbség hivatalos nyelvén.<sup>[28]</sup>

Hasonlóan járt el a SzAB azon kezdeményezések elvetése esetében is, amelyek a szabad identitásválasztás alkotmányban rögzített jogára hivatkozva megkérdőjelezték a külön nemzeti kisebbségi választói névjegyzék felállítását, valamint az ezek alapján lebonyolított választásokat.<sup>[29]</sup> A kezdeményezők szerint a külön választói névjegyzékre csak az kerülhet fel, aki megvallja nemzeti hovatartozását, amelyre azonban az alkotmány értelmében senki sem kényszeríthető. A SzAB ezeket az érveket is érdemi mérlegelés nélkül vetette el azzal az indoklással, hogy az alkotmány szavatolja a nemzeti tanácsok megválasztásának a jogát, ez pedig szükségessé tesz olyan törvényes megoldásokat, amelyek biztosítják, hogy az adott nemzeti tanácsot az adott nemzeti kisebbség tagjai megválaszthassák: ehhez pedig szükség van a külön választói névjegyzékre, valamint a nemzeti hovatartozás önkéntes megvallására.<sup>[30]</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>[31]</sup> A Nagytanács elsősorban az oktatással kapcsolatos különböző hatáskörök alkotmányosságát tartotta vitathatónak (10. szakasz – „Általános hatáskörök” 6., 10., 11., 12., 13. és 15. pont, 11. szakasz – „Alapítói jogok”, 3. bekezdés, 12. szakasz – „Az intézmények irányításában való részvétel”, 13. szakasz – „Tantervek és programok” 3. pont, 14. szakasz – „Tankönyvek és tanszerek”, 15. szakasz – „Egyéb hatáskörök az oktatás területén” 7. pont). Alkotmányjogilag ugyancsak kérdésesnek ítélte a nemzeti tanácsok egyes hatásköreit a tájékoztatás területén is (19. szakasz – „Alapítói jogok” 2. bekezdés, 20. szakasz – „Intézmények igazgatásában való részvétel” 1.-4. pont), valamint azokat a rendelkezéseket is, amelyek kötelezővé teszik egyes oktatási, kulturális és tájékoztatási közintézmények alapítói jogainak az átruházását a nemzeti tanácsra annak kérése esetén (24. szakasz). A felsoroltakon kívül a Nagytanács vitathatónak tartotta, hogy a nemzeti tanács létrehozhat-e gazdasági társaságot (2. szakasz, 2. bekezdés), hogy a nemzeti tanács részvételi jogosítványainak megsértésével meghozott aktusok jogi szempontból „semmisek” (23. szakasz), továbbá azokat a rendelkezéseket is aggályosnak ítélte, amelyek előírják, hogy a nemzeti tanács bizonyos esetekben részt vehet a legfelsőbb állami, tartományi és helyi önkormányzati szervek döntéshozatali eljárásában (25. és 26. szakasz) és azokat is, amelyek a nemzeti tanácsok nemzetközi és regionális együttműködését szabályozzák (27. szakasz).

[28] Ibid, 38-39.

[29] Szerbia Alkotmányának 47. szakasz, 2. bekezdése garantálja, hogy senki sem köteles nyilatkozni nemzeti hovatartozásáról.

[30] Ld. Rešenje Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010 od 17 januara 2013.godine, 27.

[31] Ld. Rešenje Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010 od 17 januara 2013.godine, 1.

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

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte a NT tv. 10. szakasz 6. pontját abban a részben, amely lehetővé tette, hogy a nemzeti tanács intézményeket, egyesületeket, alapítványokat, gazdasági társaságokat alapíthat 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 hivatkozta 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>[32]</sup>

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte a 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 SzAB álláspontja szerint „a jogrend egységének elve” megköveteli, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény rendelkezéseivel ellentétes NT tv. rendelkezése hatályát veszítse.<sup>[33]</sup>

A SzAB ugyancsak alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte a NT tv. 10. szakasz 15. pontját, amely előírta, hogy az autonóm tartomány, valamint a helyi önkormányzat rendelettel a nemzeti tanácsra ruházhat bizonyos, saját hatáskörébe tartozó 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>[34]</sup>

A SzAB alkotmányellenesnek találta és hatályon kívül helyezte a NT tv. 12. szakasz, 1. bekezdés 2. pontját, 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 3 tagot javasolhatnak az igazgató bizottságba - iskolaszékbe. Ennek a rendelkezésnek a hatályon kívül helyezését a SzAB nem kötötte egyetlen

[32] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 49.

[33] Ibid, 50.

[34] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 50.



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>[35]</sup>

A SzAB alkotmányba ütközőnek ítélte és hatálytalanította a 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 előzetes jóváhagyást ad az iskola – óvoda igazgatójának megválasztása során. A SzAB szerint 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 külön-jogok alkotmányos kereteit.<sup>[36]</sup> Noha a SzAB egyetlen konkrét alkotmányos rendelkezésre sem hivatkozott, indoklása arra enged következtetni, hogy ezzel a törvény előtti egyenlőség elvétől tért el a törvényhozó megengedhetetlen mértékben.

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte a NT tv. 12. szakasz 3. bekezdését, amely előzetes véleményezési jogot biztosított a diákoknak 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 (azokon a 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>[37]</sup>

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte a 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 a NT tv. nevezett rendelkezése alkotmányellenes. A SzAB nem hivatkozik az alkotmány egyetlen rendelkezésére sem, de analógiával megállapítható, hogy a jogrend egységét biztosító 4. szakasz 1. bekezdésére alapozta álláspontját.<sup>[38]</sup>

[35] Ibid, 52.

[36] Ibid.

[37] Ibid.

[38] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 53.

A SzAB alkotmányba ütközőnek ítélte és hatályon kívül helyezte a NT tv. 15. szakasz 7. pontját, amely feljogosította a nemzeti tanácsot, hogy véleményyt 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 kisebbség 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>[39]</sup>

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte a 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>[40]</sup>

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte a 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 mindenek előtt 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 –, továbbá mert a közmédia irányítása minden hatalmi szervtől függetlenül van szabályozva, így arra sincs legitím indok, hogy a nemzeti kisebbségek kollektív jogaikon keresztül részt vegyenek annak irányításában.<sup>[41]</sup>

[39] Ibid, 53.

[40] Ibid, 55.

[41] Ibid, 56.

A SzAB teljes egészében alkotmány sértőnek ítélte és hatályon kívül helyezte a NT tv. 23. szakaszát, amelynek első bekezdése törvényellenesnek és semmisnek 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 harminc napos 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>[42]</sup>

A SzAB, mint alkotmányellenes rendelkezést, teljes egészében hatályon kívül helyezte a 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 ruházza 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>[43]</sup> Továbbá, a kiemelt jelentőségű intézmények esetében további alkotmányos akadályt jelent a kiemelt intézmény fogalmának a pontatlansága, ami a jogállamisággal összeegyeztethetetlen.<sup>[44]</sup> A 24. szakasz 3-6. bekezdése, amelyek az alapítói jogok átruházásáról szóló szerződésekre vonatkoznak, azért alkotmányellenesnek, mert ezek szervesen összefüggnek az alkotmányellenes 1. és 2. bekezdéssel.

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte a 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

[42] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 57.

[43] Ibid, 57.

[44] Ibid, 58.

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 a NT tv. rendelkezéseivel nem lehet beiktatni a nemzeti tanácsok jogosítványait.<sup>[45]</sup>

A SzAB alkotmányba ütközőnek találta és hatályon kívül helyezte a 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 intézkedéseket 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>[46]</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>[47]</sup>

A SzAB alkotmányellenesnek nyilvánította és hatályon kívül helyezte a 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>[48]</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

[45] Ibid, 58-59.

[46] Ibid, 59.

[47] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 59-60.

[48] Ibid, 60.

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

Itt jegyezzük meg, hogy a SzAB a Döntés rendelkező részében egy általános korlátozást rendelt el, jelesen, a legtöbb alkotmányosnak nyilvánított rendelkezés esetében kimondta, hogy azokat a SzAB által az „indokolás VI. részben megfogalmazott feltételekkel és korlátozásokkal kell alkalmazni”.<sup>[49]</sup>

### III. A SZERBIAI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG IU-Z - 882/2010 DÖNTÉSÉNEK KRITIKAI ELEMZÉSE

A NT tv. alkotmányos normakontrollja több szempontból is nehéz feladat elé állította a SzAB-t. Elsősorban, mert a Döntését nem alapozhatta előző alkotmánybírói döntésekre, jogértelmezésekre, stabil lábakon álló doktrinális állásfoglalásokra. A SzAB fél évszázados fennállása óta alig-alig foglalkozott a nemzeti kisebbségek jogait szabályozó törvényi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálatával, mégkevésbé foglalkozott az önkormányzathoz való kollektív jogok kérdésével. Erre vonatkozóan ugyancsak kevés támaszt találhatott a SzAB a volt szövetségi alkotmánybírók döntéseiben.<sup>[50]</sup> Másrészt, a meglevő szegényes alkotmányértelmezéseknek is csak relatív a felhasználhatósága, hiszen a jelenlegi szerbiai alkotmány mindössze 2006 őszétől hatályos. Tanulmányunknak ebben a részében szeretnénk rámutatni a SzAB Döntésének azon pontjaira, amelyeket alkotmányjogi és tudományos szempontból vitathatónak ítélnék meg. Ezen részben előbb a SzAB általános doktrinális álláspontjait ismertetjük és elemezzük, majd ezek után rátérünk a NT tv. egyedi rendelkezéseit alkotmányellenesnek minősítő egyes álláspontok gyengeségeire.

[49] Ibid, 36.

[50] A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Alkotmánybírósága egyetlen döntésében foglalkozott érdemben a nemzeti tanácsok és az önkormányzás témakörével, de ebben a döntésben a választási rendszer alkotmányosságát vizsgálta, a nemzeti tanácsok hatásköreit nem. Ld. Korhecz, 2003, 127.

## 1. A SzAB a nemzeti kisebbségek különjogaival és az önkormányzáshoz való kollektív joggal kapcsolatos általános állásfoglalása

A SzAB, döntésének indoklásában, elsősorban annak V. részében kísérletet tett arra, hogy doktrinálisan értelmezze a kisebbségi különjogok természetét, céljait és szükségességét, valamint, hogy meghatározza az önkormányzathoz való kollektív jog tartalmát és a nemzeti tanácsoknak a státusát, helyét és szerepét a jogrendben. Miután idézte Szerbia Alkotmányának a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó rendelkezéseit, a SzAB megállapítja, hogy „a nemzeti kisebbségek tagjainak különjogait azért szükséges biztosítani, mert a valós egyenrangúság eléréséhez a lakosság többségével nem elegendő az egyenlő jogok biztosítása és a hátrányos megkülönböztetés tilalma, hanem arra is szükség van, hogy többlet jogokat, különjogokat biztosítsanak a számukra. Enélkül csak formálisan lennének egyenlők, érdemben nem”.<sup>[51]</sup> A SzAB idézi az Európa Tanács Keretegyezményét a nemzeti kisebbségek védelméről (a továbbiakban Keretegyezmény),<sup>[52]</sup> amely 4. cikkében kimondja, hogy azok az intézkedések, amelyek a nemzeti kisebbségek teljes és hatékony egyenlőségének az előmozdítását szolgálják, nem tekinthetők hátrányos megkülönböztetésnek. Ugyancsak idézi a Keretegyezmény 15. cikkét,<sup>[53]</sup> valamint annak részletezését a Keretegyezményhez kapcsolódó Magyarázó megjegyzésekben,<sup>[54]</sup> amely szerint a nemzeti kisebbségek tagjainak a hatékony részvétele az őket érintő területeken megvalósulhat: „az őket képviselő intézményekkel való konzultáción keresztül”.<sup>[55]</sup> Az indokolásnak ebben a részében a SzAB megállapítja, hogy „a NT tv. célja, hogy részletezze az alkotmányban és a becikkelyezett nemzetközi szerződésekben biztosított kisebbségi jogokat abból a célból, hogy az etnikai hovatartozásra való tekintet nélkül minden polgár elfogadja Szerbiát mint saját államát, valamint, hogy lehetetlenné tegye és gátat képezzen a nemzeti kisebbségek minden nemű asszimilációjával szemben”.<sup>[56]</sup> Erre vonatkozóan a SzAB idézi az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának 2011-es Ljubljana-i ajánlásait, amely szorgalmazza az integrációs állampolitikát annak érdekében, „hogy a nemzeti kisebbségek ne különüljenek el a társadalom egészétől... ne veszítsék el a kötődésüket

[51] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 47.

[52] 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről.

[53] „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek.” (15. cikk.)

[54] Magyarázó megjegyzések a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményhez. Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No.157).

[55] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 47.

[56] Ibid.

az államhoz”.<sup>[57]</sup> A SzAB ugyancsak ebben a részben értelmezi általánosságban az alkotmány 75. szakaszának 2. és 3. bekezdésének a rendelkezéseit, amelyek a kollektív jogokra, az önkormányzásra és a nemzeti tanácsokra vonatkoznak. Előbb megállapítja, hogy a kollektív jogokon keresztül a nemzeti kisebbségek tagjai részt vesznek a döntéshozatalban, vagy maguk döntenek azokban a kérdésekben, amelyek az önazonosságukat érintik (oktatás, kultúra, tájékoztatás, hivatalos nyelvhasználat). A SzAB szerint a döntéshozatalban való részvétel vagy a döntéshozatal kollektív joga, amelyet az alkotmány 75. szakasz 2. bekezdése szavatol, nem más, mint a 3. bekezdésben szabályozott önkormányzáshoz való jog ezeken a területeken: „a kultúra, oktatás, tájékoztatás és a hivatalos nyelv- és írásnyelvhasználat területén megvalósuló önkormányzathoz való joguk érvényesítése érdekében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nemzeti tanácsokat választhatnak, a törvénnyel összhangban”.<sup>[58]</sup> A SzAB álláspontja szerint az önkormányzathoz való jog voltaképpen „az adott területeket szabályozó törvények végrehajtásában való részvételt jelenti, azaz bizonyos közhatalmi jogosítványok átruházását a nemzeti kisebbségekre... az ilyen kollektív jogok hatékony megvalósítása megköveteli intézményes formák létrehozását..., hogy a nemzeti kisebbségek megválaszthassák saját nemzeti tanácsaikat... a megválasztott nemzeti tanács pedig az a jogilag definiált alany, amelyre az alkotmány 137. szakasz 2. bekezdése értelmében átruházhatók közhatalmi jogosítványok...”.<sup>[59]</sup> Végül a SzAB megállapítja, hogy a nemzeti tanács „sajátos (nem állami) testület – szervezet, olyan intézményes forma, amelyen keresztül az alkotmányban meghatározott, az önazonosság szempontjából jelentős társadalmi területeken (kultúra, oktatás, tájékoztatás, hivatalos nyelvhasználat) a nemzeti kisebbség megvalósítja a kollektív jogát (az önkormányzáshoz való jogát) úgy, hogy a nemzeti tanácsra bizonyos törvénnyel közhatalmi jogosítványokat ruháznak, amellyel az részt vesz a döntéshozatalban vagy önállóan dönt bizonyos kérdésekben ezeken a területeken...”.<sup>[60]</sup>

Ugyancsak elvi jelentősége van a SzAB azon állásfoglalásának is, amelyet az indoklás egy későbbi részében fejt ki. Ennek értelmében a nemzeti tanácsok részvétele az állami alapítású oktatási-nevelési intézmények igazgatásában „nem tekinthető a többi polgár hátrányos megkülönböztetésének (akik nem voltak abban a helyzetben, hogy megválasszák képviselőiket az adott nemzeti tanácsban), ahogyan azt a kezdeményezés betervezői állítják, mert az a kisebbségi különjogok megvalósítását szolgáló intézkedés, amely az alkotmányban meghatározott kollektív nemzeti kisebbségi jogból következik”.<sup>[61]</sup> Sőt mi több, az állam alkotmányos kötelessége, hogy saját intézményeiben biztosítsa a nemzeti kisebbségek számára

[57] Ibid, 48.

[58] Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS broj 98/2006 (22.lj.), 75.szakasz 3 bek.

[59] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 48.

[60] Ibid.

[61] Ibid, 51.

az anyanyelvű oktatást, nem kizárja a nemzeti tanácsok részvételét, „hanem ellenkezőleg, ez feltételezi az ő részvételüket ezekben a folyamatokban”.<sup>[62]</sup> Egy másik helyen a SzAB ugyancsak elvi álláspontot fejt ki, amikor megerősíti annak a NT tv.-ben biztosított hatáskörnek az alkotmányosságát, amely lehetővé teszi, hogy a nemzeti tanácsok részben vagy teljes egészében átvegyék a meglévő állami alapítású oktatási intézmények alapítói jogait. „Az alapítói jogok átvételének törvényes lehetősége szükséges a nemzeti kisebbségek tagjai számára szavatolt, az oktatás területén meglévő, az alkotmány 75. szakaszában biztosított kollektív jogok érvényesítése végett.”<sup>[63]</sup> Ennek az elvi állásfoglalásnak azért is nagy a jelentősége, mert a NT tv.-t bíráló szerzők szerint a NT tv. az államigazgatás alkotmányos helyzetét kérdőjelezi meg és a politikai rendszert is átalakítja azáltal, hogy a nemzeti tanácsok minden, a nemzeti kisebbséget érintő döntésbe beleszólhatnak.<sup>[64]</sup> A SzAB a döntés indoklásában, a kisebbségi különjogokról és az önkormányzáshoz való kollektív jogról kifejtett általános álláspontjairól elmondhatjuk, hogy az alapjaiban pontos és logikailag következetes, valamint, hogy az sok szempontból összhangban van a nemzeti kisebbségi jogokkal kapcsolatos mértékadó tudományos álláspontokkal és a releváns nemzetközi szervezetek ezzel kapcsolatos állásfoglalásaival. Mindazonáltal a kifejtett doktrinális állásfoglalások több szempontból is befejezetlenek és hiányosak, egyrészt azért, mert a SzAB elmulasztotta, hogy az uralkodó tudományos és nemzetközi jogi mércékkel összhangban definiálja a nemzeti tanácsokat, másrészt pedig válasz nélkül hagyta azt az alapvető kérdést, hogy milyen célt szolgál az önkormányzáshoz való kollektív jog alkotmányos biztosítása és miért van szükség ennek biztosítására. Mindabból, amit a SzAB a nemzeti tanácsokról leírt, egyértelműen következik, hogy azok, az uralkodó tudományos felfogás, a témával foglalkozó szerbiai szakírók,<sup>[65]</sup> de a nemzetközi szervezetek jogi és politikai dokumentumai alapján is, a személyi elvű (kulturális) autonómia szervei, nem területi alapon szervezett önkormányzati formák.<sup>[66]</sup> A SzAB nem hivatkozik egyetlen helyen sem az EBESZ Lundi ajánlásaira, amelyek kifejezetten ezt a kérdést érintik, a szakma uralkodó álláspontjait tükrözve,<sup>[67]</sup> sőt, megfelelnek a Keretegyezmény kapcsán benyújtott szerbiai országjelentésekről is, amelyek a nemzeti tanácsokat következetesen a kulturális autonómia szerveként definiálják.<sup>[68]</sup> Ez a hiányosság zavaró, de akár szakmai

[62] Ibid, 52.

[63] Ibid, 51.

[64] Đurić, 2013, 197.

[65] Uo.; Goran - Crnjanski, 2006.; Korhec, 2009, 61-79.

[66] Brunner - Küpper, 2005, 394-396.

[67] Myntti, 2001.

[68] A Keretegyezmény végrehajtásáról szóló 2. szerbiai időszaki jelentés a nemzeti tanácsokat szösz szerint a „ kulturális autonómia és a funkcionális decentralizáció formájaként” határozza meg. Second Report Submitted By Serbia Pursuant To Article 25, Paragraph 1 of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities (received on 4 March 2008) ACFC/SR/II(2008) 001, 363.



szépséghibának is felfogható. Annak azonban már konkrét érdemi következménye lehet, hogy a SzAB doktrinális értekezésében elmulasztotta meghatározni, hogy a nemzeti kisebbségek kollektív önkormányzati jognak a biztosítása milyen célt szolgál, miért van erre szükség az egyéni kisebbségi jogok biztosítása mellett. A nemzetközi jog, a jog- és politikatudomány álláspontja szerint az önkormányzás lehetővé teszi, hogy a nemzeti kisebbségek a lehető legteljesebb mértékben beleszólhassanak az őket érintő döntésekbe, hogy lehetőleg önállóan hozhassák meg az őket érintő hatósági döntéseket.<sup>[69]</sup> Amennyiben a törvények végrehajtásáról beszélünk, az önkormányzáshoz való jog azt biztosítja, hogy a többség által irányított végrehajtó hatalom, az államigazgatás helyett a törvények végrehajtásával összefüggő, a nemzeti kisebbség önazonosságát érintő határozatokat, döntéseket a nemzeti kisebbség vagy az azt képviselő szervezet hozza meg. Ezt pedig az teszi szükségessé, hogy a többség által befolyásolt államigazgatási apparátus érdektelen, esetenként pedig ellenérdekeltségekben, hogy a nemzeti kisebbség valós érdekeinek megfelelő döntéseket hozzon.<sup>[70]</sup> Az államapparátus etnikai kérdésekben nem semleges és igencsak hajlamos arra, hogy (akár a törvények végrehajtása során is) elfogultan, a nemzeti kisebbségek érdekeinek a mellőzésével döntsön.<sup>[71]</sup> Ezt mondta ki igen világosan a kanadai legfelsőbb bíróság a francia nyelvű kisebbségi közösség oktatási önkormányzati jogainak védelmében egy 1990-ben meghozott döntésében.<sup>[72]</sup> Mindebből az következik, hogy az önkormányzáshoz, az autonómiához való jog célja és lényege – amely Szerbiában a nem területi alapon létrehozott nemzeti tanácsokon keresztül valósul meg –, hogy a törvények végrehajtása során meghozott döntések, határozatok és jogszabályok esetében biztosítsa, hogy azokat maga a kisebbség hozhassa meg, de legalábbis érdemben befolyásolni tudja ezeknek a döntéseknek a meghozatalát. Mivel a SzAB elmulasztotta érdemben és általánosan megvitatni a fenti kérdést, ennek következtében az egyedi alkotmányjogi kérdések megvitatása során sem mérlegelte, hogy egy-egy, a NT tv.-ben biztosított jogosítvány, vagy annak megszüntetése milyen viszonyban van az önkormányzáshoz való alkotmányos joggal, illetve annak lényeges tartalmával, amely senki által sem korlátozható.<sup>[73]</sup>

[69] Györi Szabó, 2006, 60.; Myntti, 2001, 41.

[70] Korhecz, 1999, 27.

[71] Kymlicka, 1995, 83.

[72] „...esszenciális fontos..., hogy ahol csak ezt a számok lehetővé teszik, a kisebbségi nyelvű szülők rendelkezzenek a gyermekeiket oktató oktatási intézmények felett bizonyos irányítással és ellenőrzéssel. Ez az irányítás és ellenőrzés elengedhetetlen ahhoz, hogy biztosítsa nyelvük és kultúrájuk virágzását. Mindez elengedhetetlen ugyanis az oktatást érintő számos irányítási kérdés, mint amilyen a tantervek, a foglalkoztatás és a pénzelés kérdésének vannak nyelvi és kulturális vonatkozásai.” (Supreme Court of Canada, Mahe v. Alberta (1990) 1 S.C.R., 371-372.)

[73] Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS broj 98/2006, 20. szakasz 1 bek.

## 2. A nemzeti kisebbségek kollektív jogának viszonya más alkotmányos elvekhez és rendelkezésekhez

Mint azt ezen tanulmány 2. részében részletesen összefoglaltuk, a SzAB a 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>[74]</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.). Másodszor, 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. Mindezek ellenére a SzAB már 2014 előtt kialakított egy elvi álláspontot, amely értelmében a jogrend alkotmányban szavatolt egysége megsérül, amennyiben egy (más kérdést szabályozó törvény rendelkezése) nincs összhangban azzal a törvényvel, amely azt a kérdést rendszer jellegűen részletesen szabályozza (ágazati törvény). Egy 2012-ben elfogadott döntésében, amely adótörvények közötti kollíziót állapított meg, a SzAB ezt következőképpen fogalmazta meg: a jogrend egységének elve „elvileg kizárja annak lehetőségét, hogy egy törvényvel, amely egy bizonyos jogi területet szabályoz, módosítani vagy kiegészíteni lehessen egyes törvényi megoldásokat, amelyeket egy olyan törvény tartalmaz, amely egy más jogi területet szabályoz”.<sup>[75]</sup> Ugyanerre az elvi álláspontra alapozva nyilvánította alkotmánysértőnek a Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreit

[74] Erre a törvények közötti jogi kollízióra alapozva nyilvánította alkotmányellenesnek a SzAB a 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 diákotthonok 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.).

[75] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-225/2005, Službeni glasnik RS br. 57/2012, 21.

szabályozó törvény<sup>[76]</sup> számos rendelkezését is.<sup>[77]</sup> A fenti alkotmányértelmezés önmagában véve is nehezen védhető, hiszen rajta keresztül az Alkotmánybíróság maga alkotott új alkotmányos rendelkezést, hiszen a Népképviselőházat alkotmányos rendelkezés nem kötelezi arra, hogy egy-egy területet ágazati törvénnyel vagy pedig több különböző törvénnyel szabályozzon, arra pedig végképp nehezen találhatunk alkotmányos alapot, hogy az ilyen törvényt, valamiféle „főtörvényként” védelmezzon az alkotmány. A törvények hierarchiáját meghatározó alkotmányos rendelkezés hiányában a törvények közötti kollízió a jogértelmezésen és jogalkalmazáson keresztül oldható fel, elsősorban a rendes bíróságok gyakorlatában a jogértelmezés jogtudományban alkalmazott szabályainak az alkalmazásával, nem pedig törvényi rendelkezések alkotmánybíró-sági hatályon kívül helyezésével. Mindazonáltal, még ha az alkotmánybíró-sági aktivizmus szellemében el is fogadjuk azt, hogy a SzAB a jogrendszer harmóniája érdekében új alkotmányjogi normákat alkosson, a fentiekben ismertetett elvi álláspontnak a NT tv. normakontrolljára való olyan kiterjesztése, amely az alkotmányban szavatolt kisebbségi jogok közvetlen korlátozását jelenti, súlyos aggályokat vet fel. Ugyanis az „ágazati törvények” és a NT tv. rendelkezései közötti kollíziót a SzAB arra használta fel, hogy a jogrend egységének a védelmében egy alkotmányban szavatolt jogot, sőt annak lényeges tartalmát korlátozza, erre pedig saját előző precedenseiben sem találhatott jogalapot. Jelesül, míg az előző döntéseiben a SzAB a jogrend egységét nem helyezte az alkotmányban szavatolt emberi vagy kisebbségi jog fölé vagy elé, addig ebben az esetben a jogrend egységét a SzAB egyértelműen fontosabbnak tartotta az alkotmány 75. szakaszában biztosított kollektív jog érvényesítésénél. Tette mindezt úgy, hogy a NT tv. olyan törvény, amelynek a meghozatalához az alkotmány minősített többséget követel meg,<sup>[78]</sup> míg az ágazati törvények esetében a minősített többségre nincs szükség.<sup>[79]</sup> Eközben a SzAB nem vizsgálta meg, sőt fel sem veti mint releváns alkotmányjogi kérdést azt, hogy az úgynevezett ágazati törvény azzal, hogy az önkormányzáshoz való jogot nem szabályozza, vagy az NT tv.-hez képest korlátozó módon szabályozza, vajon nem sérti-e meg az alkotmányt, az önkormányzáshoz való kollektív jog lényeges tartalmát. A SzAB nem foglalkozik azzal a kérdéssel sem, hogy vajon a jogrend egysége sérül-e azzal, hogy az ágazati törvény egy-egy rendelkezése a nemzeti tanács hatásköreit szabályozza (kollíziót teremtve) miközben a nemzeti tanácsok helyzetének és hatásköreinek

[76] Zakon o utvrđivanju nadeležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, Službeni glasnik broj 99/2009, 67/2012. (Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek a meghatározásáról, Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 99/2009, 67/2012 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).)

[77] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-353/2009, Službeni glasnik RS br. 67/2012, 26, 34, 35.

[78] Ustav Republike Srbije, 105. szakasz, 3. bek.

[79] Ibid, 105. szakasz, 1. bek.

teljes körű szabályozása a NT tv. feladata. A SzAB Döntése ezekre a kérdésekre nem kínál választ, sőt mi több, a saját Döntésében kifejtett állásfoglalásával is szembe megy. A SzAB Döntésének indokolásában egy ponton kimondja, hogy „a megkérdőjelezett rendelkezések alkotmányosságának a mérlegelésénél... az oktatási rendszert szabályozó ágazati törvények rendelkezéseit figyelembe kell venni, de arra is oda kell figyelni, hogy azok rendelkezései összhangban vannak-e a nemzeti kisebbségek tagjainak a kollektív jogaival, azok lényegével”.<sup>[80]</sup> Különösen erőteljesen tetten érhető a SzAB saját maga által is megfogalmazott kritériumának a semmibe vétele a NT Tv. 20. szakasz 1-4. bekezdésének a felülvizsgálata során. Ebben az esetben a műsorszórás szabályozó ágazati törvényre hivatkozva a SzAB úgy nyilvánítja alkotmányellenesnek a nemzeti tanácsok összes hatáskörét a közszolgálati médiaházak igazgatásában, hogy nem vizsgálja azt a kérdést, hogy vajon a műsorszórási törvény<sup>[81]</sup> rendelkezései, amelyek semmilyen önkormányzati hatáskört sem írtak elő a nemzeti tanácsok részére, korlátozzák-e az alkotmányban rögzített kollektív jog megvalósulását.<sup>[82]</sup> Ódri-Kartag Ágnes alkotmánybíró a Döntéssel együtt megjelentetett különvéleményében kifejti, hogy „egyes nemzeti kisebbségek esetében ezzel minden tartalomtól megfosztják az alkotmány 75. szakaszát, az anyanyelvű tájékoztatás esetében... azzal, hogy a nemzeti tanácsokat megfosztják annak minimális lehetőségétől is, hogy hassanak az irányító szervek megválasztására (véleményezés) a nemzeti tanácsokat minden befolyásuktól megfosztották ezen a területen”.<sup>[83]</sup> Állásfoglalásával a SzAB egyértelműen megcáfolja azt az alkotmányos rendelkezést és azt a széles körben elfogadott álláspontot, hogy az alkotmánybíróság az emberi (és kisebbségi jogok) fő védelmezője,<sup>[84]</sup> vagy ahogyan Ódri-Kartag bírónő fogalmazott „az Alkotmánybíróság elsődleges feladata, hogy védelmezze az emberi és kisebbségi jogokat az illetékes állami szervek (beleértve a törvényhozót is) esetleges alkotmányellenes korlátozásaival szemben, nem pedig az, hogy korlátozza a törvényhozót abban a szándékában, hogy az alkotmányban szavatolt emberi és kisebbségi jogokat széleskörűen érvényesítse.”<sup>[85]</sup> A SzAB nemcsak a jogrend vélt egységét helyezi a kisebbségi jogok elé. A NT tv. más rendelkezéseit a SzAB arra hivatkozva helyezi hatályon kívül, hogy azok korlátozzák a Népképviselőház vagy a Kormány alkotmányban szavatolt önállóságát, illetve azzal, hogy a NT tv. egyes rendelkezései nem elég érthetőek és pontosak

[80] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 51.

[81] Zakon o radiodifuziji, Službeni Glasnik RS br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006, 41/2009.

[82] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 55-56.

[83] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 63.

[84] Az alkotmánybíráskodás és az emberi és kisebbségi jogok védelmének kapcsolatáról ld. bővebben: Ribičić, 2012.

[85] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 61.

a jogállamiság elvét sérti.<sup>[86]</sup> A SzAB miközben egyetlen esetben sem mérlegelte azt, hogy a NT tv. egy-egy rendelkezésének a megszüntetése vajon ellehetlenít-e a kollektív kisebbségi jognak, annak lényeges tartalmának megvalósulását. Sőt, esetenként logikai bukfenceken keresztül kereste annak lehetőségét, hogy valamely alkotmányos rendelkezésre hivatkozva hatályon kívül helyezhesse a NT tv. egy-egy rendelkezését.

### 3. Az önkormányzáshoz való jog korlátozó értelmezésének esetei

A NT tv. több rendelkezését is arra hivatkozva nyilvánította alkotmányellenesnek a SzAB, hogy azok túllépnek az önkormányzás jogán, annak keretein. Ennek jellemző esetei, amikor az Alkotmánybíróság kimondja a NT tv. 10. szakasz 6. pontjának, a 12. szakasz 1. bekezdés 5. pontjának, valamint a 24. szakasz összes rendelkezésének alkotmányellenességét.

A 10. szakasz 6. pontja 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 nemzeti tanácsok, csak a kultúra, oktatás, tájékoztatás és a hivatalos nyelvhasználat területén önkormányoznak, ezért csak ezeken a területeken alapíthatnak intézményeket, gazdasági társaságokat stb. A döntésben elfogadott álláspontot erős érvekkel bírálta Ódri-Kartag alkotmánybíró a különvéleményében. Ebben kifejti, hogy egyrészt az ilyen intézmények megalapítása inkább sajátos szabadságjog, mintsem önkormányzati hatáskör, amely vonatkozásában az alkotmány megemlíti a négy területet. Másrészt a 75. szakasz célja nem az, hogy korlátozza a törvényhozót az önkormányzáshoz való jog kiteljesítésében, hanem hogy elősegítse annak mind következetesebb megvalósulását. Igaz ugyan, hogy a nevezett négy terület döntően fontos az önazonosság megőrzése szempontjából, de nehezen vitatható, „*hogy más tevékenységek is kötődhetnek az önazonosság megőrzéséhez... nehéz lenne elvitatni hogy egy a nemzeti kisebbség szociálisan veszélyeztetett diákjainak segélyezésére létrejött egyesület olyan intézmény, amely jelentős az önazonosság megőrzése szempontjából annak ellenére, hogy oktatási tevékenységet nem folytat*”.<sup>[87]</sup>

[86] A NT tv. egyes rendelkezéseit (12. szakasz 1. bek. 2. pont, 23. szakasz) a SzAB azzal az indokkal helyezte hatályon kívül, mert azok nem elég érthetőek és meghatározottak, amit a jogállamiság elve megkövetel.

[87] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 61.

A SzAB kisebbségi jogokat korlátozó jogértelmezésének talán leghivalkodóbb esete az, amikor alkotmányellenesnek nyilvánította a NT tv. 12. szakasz 1. bekezdés 5. pontját, amely előírta, hogy a nemzeti tanácsok a többségében nemzeti kisebbség nyelvén oktató iskolák és óvodák, valamint a nemzeti kisebbség számára kiemelten fontosnak nyilvánított iskolák-óvodák esetében előzetes jóváhagyást ad az oktatási-nevelési intézmény igazgatójának a megválasztása során. A SzAB szerint a döntéshozásban való részvétel nem alakulhat át vétójoggá, az csupán javaslati és véleményezési jog lehet. Azaz a törvényhozó ezzel a rendelkezéssel olyan jogosítványt biztosított a nemzeti tanácsoknak, amellyel túllépte a nemzeti kisebbségi különjogok alkotmányos kereteit. Állásfoglalását, mely szerint a döntéshozatalban való részvétel nem alakulhat át vétójoggá, és hogy ezzel a törvényhozó kilépett a kisebbségi különjogok alkotmányos kereteiből, a SzAB alapvetően két érveléssel támasztja alá. Az első, hogy ezekben az óvodákban-iskolákban kisebb arányban, de nem csak a kisebbség tagjai részesülnek oktatásban-nevelésben, ezért a nemzeti tanács vétójoga (túl erőteljes beleszólása) sérti a jogegyenlőséget, „túllép a kisebbségi különjogok megvalósítását biztosító intézkedéseken”. A második pedig, hogy a döntéshozatalban való részvétel az ET Keretegyezménye alapján csakis a döntéshozóval való konzultációt jelentheti.<sup>[88]</sup> Az első érveléssel, hogy az igazgatóválasztás során gyakorolt vétójog sérti a jogegyenlőséget, azok jogát, akik nem a kisebbségi nyelvű oktatásban részesülnek s ezért az túllépi a kisebbségi különjogok kereteit, azért nehéz érdemben vitatkozni, mert egy ilyen álláspont alapjaiban kérdőjelezi meg a kisebbségi különjogok doktrínáját, azt a doktrínát is, amelyet maga a SzAB is kifejtett. A SzAB ugyanis kimondta, hogy a kisebbségi különjogok szükséges és alkotmányos kivételt jelentenek a formális jogegyenlőség elvéhez viszonyítva, továbbá hogy az önkormányzathoz való jog érvényesítése megköveteli, hogy a nemzeti tanácsok részt vegyenek az állami alapítású, gyakran több nyelven oktató intézmények igazgatásában. A törvényhozó úgy döntött, hogy egyes kivételes, ritka szerbiai iskolák esetében, amelyek különösen fontosak az adott nemzeti kisebbség oktatása szempontjából, az igazgatóválasztás során ne csak nem kötelező véleménynyilvánítási jogot biztosítson a nemzeti tanács számára, hanem előzetes egyetértési jogot is. Álláspontunk szerint ezzel a törvényhozó pontosan azt tette, amire a kisebbségi különjogok kerete kötelezi: érdemi beleszólást biztosított a nemzeti tanácsoknak azon oktatási intézmények igazgatásában, amelyek elsődlegesen a kisebbségi önazonosság megőrzését szolgálják, amelyeknek kiemelt szerepe van az anyanyelvű oktatásban. Ugyanakkor a vitatott törvényes rendelkezés szerint az igazgatóválasztásról szóló döntést a nemzeti tanács nem egyedül hozza meg, hanem az iskolaszékkel és a szakminiszterrel közösen, ezek a szervek pedig kétségtelenül képviselik azokat

[88] Ibid, 52.

a tanulókat is, akik nem tartoznak az adott nemzeti kisebbséghez.<sup>[89]</sup> A SzAB második érve szerint az igazgatóválasztás során gyakorolt egyetértési jog (vétőjog) nincs összhangban az ET Keretegyezményével, mert az a döntéshozatalban való részvétel alatt csak konzultáció, azaz véleményezést ért. A 12. szakasz 1. bekezdés 5. pontjának vizsgálatánál a SzAB semmivel sem támasztja alá ezt az érvét, nem idéz, nem értelmez, csak állít, feltehetően arra alapozva, amit előtte leírt a Keretegyezmény 15. cikkéről az indoklás V részében. Itt a SzAB kifejtette, hogy a Keretegyezményhez kapcsolódó Magyarázó megjegyzésekben a 15. cikk kapcsán az ET kifejti, hogy a nemzeti kisebbségek tagjainak a hatékony részvétele az őket érintő területeken megvalósulhat: „az őket képviselő intézményekkel való konzultáción keresztül” is. Mindazonáltal a SzAB elhallgatja, hogy a Magyarázó megjegyzések a döntéshozatalban való részvétel más formáit is megemlíti, mint amilyenek a hatalmi „decentralizáció formái”.<sup>[90]</sup> Már-már ironikusnak tűnik, hogy a SzAB úgy nyilvánítja alkotmányosértőnek a nemzeti tanácsok egyetértési jogát, hogy ehhez igyekszik érvként felhasználni a Keretegyezmény 15. cikkét és az ahhoz fűződő Magyarázó megjegyzéseket. Egyrészt, a Keretegyezmény nyelvezete megengedő és rugalmas, széleskörű diszkréciót és mozgásteret enged az aláíró államok számára a kötelezettségek végrehajtása során, ezért annak alapján abszurd dolog korlátozni a törvényhozó azon szándékát, hogy érdemi beleszólást biztosítson a nemzeti tanácsoknak az iskolai igazgató választása során.<sup>[91]</sup> Másrészt, az ET keretében tíz éve működő szakértői bizottság 15. cikkre vonatkozó jogértelmezése sem szolgál alapul egy ilyen korlátozó jogértelmezéshez, sőt mi több, inkább megerősíti azt, hogy a döntéshozatalban való részvétel ilyen formái, sőt a területi és személyi elvű autonómia legkülönbözőbb esetei is egyértelműen a 15. cikkének a keretébe tartoznak.<sup>[92]</sup> Annál is inkább, mert a konzultáció, a nem kötelező véleményezés a részvételi jogok minimumát, nem pedig esetleges maximumát képezik. Erre Várady Tibor akadémikus is rámutatott a SzAB előtt folyó eljárásban. Az ismert jogtudós szerint az igazi alkotmányjogi kérdés az, hogy vajon az előzetes véleményezési jog megfelel-e az önkormányzáshoz való kollektív jog minimumának, azaz sok megkérdőjelezett hatáskör esetében „nem kötelező erejű véleményezésről van szó, amivel alig érhető el a döntéshozatalban való részvétel küszöbe”.<sup>[93]</sup>

[89] A törvény értelmében ezekben az iskolákban a igazgatóválasztás esetében a döntést az iskolaszék hozza meg (ebben ott vannak a nemzeti tanács, a szülők és a foglalkoztatottak képviselői is), amelyhez előzetes jóváhagyást ad a nemzeti tanács, jóváhagyást pedig a szakminiszter. Ld. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Službeni glasnik broj 72/2009, 52/2011, 55/2013. (Törvény az oktatási és nevelési rendszer alapjairól, Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 72/2009, 52/2011, 55/2013 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)) 60. szakasz.

[90] Magyarázó megjegyzések a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményhez.

[91] A Keretegyezmény elemzéséhez bővebben ld. Eide, 2009, 119–154

[92] Weller, 2004, 73–76.

[93] Varady, 2013, 427–428.

Ezzel a kérdéssel a SzAB nem foglalkozott, azaz notorikus tényként kezelte azt, hogy a döntéshozatalban való részvétel, az önkormányzáshoz való jog alapvetően egyenlő a „véleményezési joggal”! Ódri-Kartag alkotmánybíró különvéleményében további érvekkel kérdőjelezte meg a nevezett rendelkezés hatályon kívül helyezését. Először is kifejtette, hogy a szerbiai közigazgatási eljárási törvény évtizedek óta szabályozza azt a helyzetet, amikor egy közigazgatási határozatot az egyik hatóság egy másik hatóság/szervezet részvételével hozza meg, a döntéshozatalban való részvétel pedig öltheti „az előzetes véleményezés vagy előzetes egyetértés, egyetértés vagy jóváhagyás formáját... nincs semmilyen tudományos vagy tételes jogi megalapozottsága annak, hogy az előzetes jóváhagyás túllépne a döntéshozatalban való részvételnél”.<sup>[94]</sup> A különvélemény ennél is tovább megy és felhívja még egy ellentmondásra a figyelmet. Az alkotmány értelmében az önkormányzás nem csak részvételt jelenthet a döntéshozatalban, de önálló döntéshozást is „az előzetes jóváhagyás vitathatatlanul a döntéshozatalban való részvétel hagyományos formáját képezi, de az alkotmány ennél is „többet” engedélyez a törvényhozó számára – hogy előírja az önálló döntéshozatal lehetőségét is...”.<sup>[95]</sup> Azzal, hogy a SzAB elmulasztotta meghatározni a nemzeti kisebbségek számára biztosított önkormányzás célját és lényegét, teret engedett annak a jogértelmezésnek, amely szerint az önkormányzás nem okvetlenül jelenti a kisebbséget közvetlenül érintő hatósági döntések érdemi befolyásolását, hanem csupán az azokban történő passzív részvételt.

Az alkotmányban szavatolt önkormányzati jog korlátozó értelmezésének harmadik, markáns esete a 24. szakasz rendelkezéseinek a hatályon kívül helyezése. A NT tv. 24. szakasza kötelezte a Szerb Köztársaságot, az autonóm tartományt és a helyi önkormányzatot, hogy egészében vagy részben a nemzeti tanácsra ruházza az általuk alapított oktatási, kulturális és tájékoztatási intézmények alapítói jogait, ha ezek: kizárólag nemzeti kisebbségi nyelven működő oktatási-nevelési intézmények, ha olyan kulturális intézmények, amelyek alapvető tevékenysége a nemzeti kisebbség kultúrájának a megőrzése és fejlesztése; ha kizárólag a nemzeti kisebbség nyelvén tájékoztató tömegtájékoztatási intézmények, továbbá akkor is, ha ezek a nemzeti kisebbség szempontjából kiemelt jelentőségűnek nyilvánított intézmények. Az alkotmányellenességet a SzAB azzal indokolta, hogy a nevezett közintézmények alapítói jogainak az átruházása nem függhet kizárólag a nemzeti tanács egyoldalú kezdeményezésétől, hanem az eddigi alapítók megítélésétől is, ugyanis „az állam köteles minden polgárnak, így a nemzeti kisebbségekhez tartozóknak is biztosítani bizonyos garantált jogok megvalósulását, amit egyes területeken éppen megfelelő intézmények alapításával valósít meg... az alapítói jogok átruházása ezért csakis közös akaratallal történhet meg”.<sup>[96]</sup> Várady akadémikus ezeket az érveket már

[94] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 62.

[95] Uo.

[96] Ibid, 57.



a Döntés előtt bírálta, hiszen szerinte egyrészt az alapítói jogok átruházása a már a vitatott rendelkezések értelmében sem kizárólag a nemzeti tanács akaratától függ – hiszen maga a szerbiai Népképviselőház határozta el, melyek azok az intézmények, amelyek esetében az átruházást a nemzeti tanács kérésére végre kell hajtani –, másrészt, a rendelkezés lehetővé tette a részleges átruházást is, azaz az eddigi alapítónak nagy mértékben megmaradt a szerződési szabadsága.<sup>[97]</sup> A SzAB döntése után a jelenlegi alapító került abba a helyzetbe, hogy a legindokoltabb esetekben se legyen köteles átruházni, még részben sem az intézmények alapítói jogait a nemzeti tanácsra, azaz minden törvényi kötöttség nélkül maga döntheti el, hogy a nemzeti tanács válhat-e alapítóvá, társalapítóvá a nemzeti kisebbség számára legfontosabb intézmények esetében vagy sem. Ez pontosan azt eredményezi, aminek a megakadályozását szolgálja a nemzetiségi önkormányzás: azaz, hogy a kisebbség számára legfontosabb jogszabály-végrehajtási döntéseket azok hozzák meg, akik nem a kisebbség érdekeit képviselik és nem érdekeltek, vagy éppen ellenérdekeltek abban, hogy érvényesítsék a kisebbségi igényeket. Itt említjük meg, hogy a NT tv. 24. szakaszában megfogalmazott rendelkezések nem ismeretlenek az összehasonlító jogban sem, így a nemzetiségek jogairól szóló 2011-es magyar törvény előírja, hogy bizonyos nemzetiségi kulturális, illetve oktatási intézmények fenntartói (állami szerv, helyi önkormányzat) az országos nemzetiségi önkormányzat kérésére kötelesek átadni az intézmények fenntartói jogait az országos önkormányzat kérésére.<sup>[98]</sup>

A fenti példák is alátámasztják, hogy milyen jelentősége van annak a mulasztásnak, hogy a SzAB általánosan nem fogalmazta meg a nemzeti kisebbségek önkormányzáshoz való kollektív jogának lényegét, céljait és indokoltságát.

#### 4. A SzAB döntésében fellelhető szakmai pongyolaságok

A fentiekben már részletesen rámutattunk a SzAB döntésében fellelhető egyes szakmai hiányosságokra, amelyek a kisebbségi önkormányzással kapcsolatos tudományos szakirodalom és nemzetközi jogi dokumentumok kellő ismeretének hiányából eredhetnek. Mindazonáltal a döntés indokolása tartalmaz olyan szakmai hiányosságokat is, amelyek nem a nemzetközi szakirodalom ismeretének a hiányából erednek. Ilyen a 12. szakasz 4. bekezdésének alkotmányellenességét megindokló rész. A SzAB szerint az a rendelkezés, amely feljogosította a nemzeti tanácsot, hogy véleményezési jogot gyakoroljon azon felsőoktatási intézmények igazgatási és irányítási szerveinek a megválasztása esetében is, amelyeket az autonóm tartomány vagy a helyi önkormányzat alapított, azért alkotmányellenes, mert a felsőoktatási törvény rendelkezései értelmében az autonóm tartomány és a helyi önkormányzat nem lehet felsőoktatási intézmény alapítója. Először is,

[97] Varady, 2013, 424–425.

[98] 2011. évi CLXXIX. Törvény a nemzetiségek jogairól, 37§ (1) és 164§ (4).

a SzAB ebben az esetben közvetlenül nem hivatkozik a jogrend egységét biztosító 4. szakasz 1. bekezdésére, noha a többi esetben a törvényes rendelkezések közötti kollíziót éppen erre az alkotmányos rendelkezésre hivatkozva használta fel a NT tv. rendelkezésének a hatályon kívül helyezésére. Ez a mulasztás önmagában is megengedhetetlen szerkesztői-fogalmazói felületességre vall, de csak abban az esetben tekinthetnénk így a problémára, ha a felsőoktatási törvény valóban tiltaná, korlátozná az autonóm tartomány vagy a helyi önkormányzat számára felsőoktatási intézmény létrehozását. Erről azonban szó sincs, hiszen a felsőoktatási törvény szerint a Szerb Köztársaságon kívül minden jogi személy alapíthat felsőoktatási intézményt (az autonóm tartomány és a helyi önkormányzat pedig jogi személyek).<sup>[99]</sup> Sőt mi több, a vajdaság hatásköreinek a meghatározásáról szóló törvény, amelynek alkotmányosságát széleskörűen felülvizsgálta a SzAB 2012-ben, kifejezetten előírja, hogy a Vajdaság Autonóm Tartomány alapíthat felsőoktatási intézményeket.<sup>[100]</sup> Vajdaság AT tehát, mint jogi személy nem csak hogy törvényesen alapíthat felsőoktatási intézményt, de a hatályos szerbiai törvényekkel összhangban alapítója is az ország második legnagyobb egyetemének (az Újvidéki Egyetemnek) és több állami szakfőiskolának is. Az általunk felvetett kérdések egyikével sem foglalkozik a Döntés indokolása, csupán kimondja, az autonóm tartomány nem lehet felsőoktatási intézmény alapítója, ezért a nemzeti tanácsnak sem lehet jogosítványa ilyen intézmény irányában. Csakhogy ilyen felsőoktatási intézmények törvényesen működnek, az alapítói jogaikat az autonóm tartomány gyakorolja, és mint ilyenek vannak bejegyezve a cégnyilvántartásba is. Mindezzel egyetlen mondat erejéig sem foglalkozik a SzAB indokolása, ami megengedhetetlen felületességre vall.

## 5. A szerzett jogok alkotmányos megsértésének a kérdése

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 önkormányzáshoz 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

[99] Zakon o visokom obrazovanju, Službeni glasnik RS br. 75/2005, 100/2007, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013, 40. szakasz, 1. bek.

[100] Zakon o utvrđivanju nadeležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, 35. szakasz, 1. bek.

védelemben is részesültek.<sup>[101]</sup> Így a nemzeti tanácsok éveken keresztül gyakorolták a NT tv. 12. szakaszában biztosított igazgatási jogait, amelyek közül többet is alkotmányellenesnek nyilvánított a SzAB. A 20. szakasz 2. bekezdése mindenki számára kötelező korlátozást jelent (ebbe a SzAB is beletartozik) és kisebbségi jogokra is vonatkozik. Noha Várady Tibor rámutatott ennek a kérdésnek a fontosságára,<sup>[102]</sup> a SzAB indokolása a kérdést megkerüli, nem értelmezi az alkotmány 20. szakasz 2. bekezdését, nem állapítja meg annak tartalmát és alkalmazhatóságát a SzAB előtt folyó felülvizsgálati eljárásban. Az viszont magából a döntés indoklásából is világos, hogy a szerzett jogok védelmének súlya van a felülvizsgálati eljárásban, hiszen a SzAB a döntés indoklásában kimondja, hogy „a 24. szakasz alkotmányellenességének a megállapításával nem csökkennek a nemzeti kisebbségek tagjainak elért és megvalósult jogai,<sup>[103]</sup> mert az alapítói jogok átruházása a nemzeti tanácsra továbbra is lehetséges a NT tv. 11. szakasz 3. bekezdése és a 16. szakasz 3. bekezdése alapján. Ennek ellenére ugyanennek a döntésnek az indoklásában a SzAB egyetlen mondatában sem foglalkozik a szerzett jogok megsértésének problémakörével, amikor alkotmányellenesnek nyilvánítja a nemzeti tanácsok éveken át gyakorolt jogosítványait az oktatási intézmények igazgatásában (12. szakasz 1. bekezdés, 2. és 5. pont, 3. és 4. bekezdés). Álláspontunk szerint nehéz egyértelmű választ adni arra a kérdésre, hogy a 20. szakasz 2. bekezdésében foglalt alkotmányos garancia hogyan viszonyul azon SzAB hatásköréhez, hogy felülvizsgálja a törvények alkotmányosságát. Mekkora mértékben korlátozhatja a normakontrollt az a tény, hogy a törvényi rendelkezés hatályon kívül helyezése egy kisebbségi jogot korlátoz, azaz megszünteti a nemzeti tanács egy addig gyakorolt jogát. Ugyanakkor az igen nehezen védhető álláspont, hogy a SzAB mérlegelése során ezt a garanciát egyáltalán ne vegye figyelembe, különösen egy olyan helyzetben, amikor a SzAB a NT tv. legtöbb rendelkezésének az alkotmányellenességét az ágazati törvényekre alapozva mondta ki anélkül, hogy a törvény rendelkezéseit, azok alkotmányellenességét közvetlenül össze tudta volna kötni bármelyik alkotmányos rendelkezéssel. Amikor egy jogosítványt évek óta gyakorolnak a nemzeti tanácsok, amikor azokon keresztül valósul meg a nemzeti kisebbség kollektív joga az önkormányzáshoz és azok közvetlenül nem sértenek egyetlen alkotmányos rendelkezést sem, több mint indokolt lett volna értelmezni és mérlegelni a szerzett jogok csökkentésének tilalmát elrendelő rendelkezést. Ezt a SzAB elmulasztotta megtenni.

[101] Pesevszki, 2011, 6.

[102] Várady, 2013.

[103] Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Broj IUz-882/2010, Službeni glasnik RS br. 20/2014, 58.

## IV. ÖSSZEZGÉS

A SzAB többéves eljárás után hozta meg fennállásának egyik legterjedelmesebb döntését, és először foglalt általános érvénnyel állást a nemzeti kisebbségek különjogaival, illetve az önkormányzathoz való kollektív alkotmányos joggal kapcsolatban. Mindazonáltal a SzAB Döntése nem alkotott egy, a nemzetközi összehasonlító jog és a jogtudomány eredményeivel összhangban levő logikailag kompakt és következetes doktrínát az önkormányzathoz való kollektív alkotmányos joggal kapcsolatban, ezért ahelyett, hogy lezárta volna az eddigi vitákat, inkább újabbakat gerjesztett. A Döntés indoklásának 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 korlátozandó veszélyként tekint, mintsem olyan alkotmányosan védett jogra, amelynek tartalmát a SzAB kiemelt kötelessége védelmezni.

A SzAB döntésének indoklása számos pontján hiányos és felületes, gyakran mellőzi a jogtudomány mérvadó eredményeit és a nemzetközi egyezmények kapcsán kialakult mértékadó állásfoglalásokat. A Döntésben számos helyen tetten érhető a SzAB azon törekvése, hogy az alkotmányban védett elvek és jogok közül jóformán mindegyiket a kisebbségi kollektív jogok védelme elé helyezze. Bizonyos tekintetben a SzAB a törvényhozó és az alkotmányozó szerv szerepét kívánta eljátszani, és politikai értékek, valamint szempontok alapján maga szerette volna meghatározni, milyen konkrét adminisztratív és végrehajtási hatáskörei lehetnek és milyenek nem a nemzeti tanácsoknak a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás és a nyelvhasználat területén. A SzAB álláspontja szerint 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.

Mindazonáltal a Döntés pozitív olvasata az lehet, hogy a SzAB megerősítette annak a rendszernek az alkotmányosságát, amelyben a nemzeti kisebbségek tagjai demokratikusan, külön választói névjegyzék alapján közvetlenül megválaszthatják saját nemzeti tanácsaikat, hogy ezek az állami költségvetésből finanszírozott szervezetek rendelkezhetnek közhatalmi jogosítványokkal – részt vehetnek a törvények végrehajtásában és ez magában foglalja azt is, hogy a nemzeti tanácsok részt vegyenek az állami alapítású intézmények irányításában, sőt bizonyos esetekben átvehetik ezek alapítói – fenntartói 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. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Rejtjel, Budapest.
- Eide, Asbjørn (2009): The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: Henrard, Kristin – Dunbar, Robert (eds.): *Synergies in Minority Protection - European and International Law Perspective*. Cambridge University Press.
- Györi Szabó Róbert (2006): *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris, Budapest.
- Korhec, Tamas (2009): Saveti nacionalnih manjina kao instrumenti ostvarivanja kolektivnih prava manjina. In: 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 minoritatae. 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.
- Pesevszki, Evelyn (2011): *Nem kerülhető meg az MNT javaslattételi joga*. Magyar Szó. December 24.
- 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). In: *Filling the Frame - Five years of monitoring the Framework Convention for the the Protection of National Minorities*. Council of Europe Publishing, Strassbourg.
- Vladimir, Đurić (2013): *Javna ovlašćenja neteritorijalne autonomije u pravnom sistemu Republike Srbije*. Pravna Riječ. 35. 183-197.