

KORHECZ TAMÁS:¹

**A NEMZETI KISEBBSÉGEK ALKOTMÁNYOS JOGAI
ÉS AZOK BÍRÓSÁGI VÉDELME SZERBIÁBAN**

1. Bevezető

Szerbia, hasonlóan a többi posztszocialista közép-kelet-európai országhoz, egységes nemzetállam. Ugyanakkor az ország nemzetiségi-etnikai összetétele igencsak tarka képet mutat. Szerbiában a nemzeti kisebbségek jogi védelmének több évtizedes, gazdag hagyományai vannak. Az ország alkotmánya, számos nemzetközi egyezmény és törvény szavatolja a nemzeti kisebbségek egyéni és kollektív jogait. Szerbia alkotmánya kifejezetten sok rendelkezésében szavatolja a nemzeti kisebbségek jogait vagy védelmezi a nemzeti kisebbségeket, összehasonlító alkotmányjogi mércével mérve is. Ez a tanulmány egyrészt ezt a részletes alkotmányjogi szabályozást ismerteti és elemzi, másrészt az alkotmánybíróság szerepét és helyét ismerteti és értékeli ezen jogok védelmében. Arra keressük a választ, hogy a kisebbségeket védelmező alkotmányos garanciáknak mekkora a valós, gyakorlati súlya a szerb jogrendszeren belül, illetve ezek a jogok mennyire részesültek hatékony alkotmánybírósági védelemben, figyelemmel az alkotmánybíróság

¹ Egyetemi tanár, UNION Egyetem, a szerbiai Alkotmánybíróság alkotmánybírája

alkotmányértelmezéseire és eseti joggyakorlatára. A tanulmány négy részből áll. Az elsőben ismertetjük és értékeljük a szerb alkotmány kisebbségi jogokra és a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó rendelkezéseit. A második részben bemutatjuk a szerb alkotmánybíróságot, míg a harmadikban ismertetünk néhány olyan alkotmánybírósági ügyet, amely közvetlenül érintette és értelmezte az alkotmányban szavatolt kisebbségi jogokat. A negyedik részben az összegző és zárógondolatok kapnak helyet.

2. A nemzeti kisebbségek és jogaik védelme a Szerbai alkotmányban

Általános a vélekedés, hogy a nemzeti kisebbségek jogait Szerbiában széleskörűen szabályozzák és védelmezik mind az alkotmány, a nemzetközi szerződések és a törvények szintjén egyaránt.² A kisebbségi jogok felölelik az egyéni és kollektív jogokat, a kisebbségi önkormányzáshoz való jogot, a kisebbségek parlamenti és más választott testületekben való képviselőtételének a jogát, a megerősítő intézkedéseket (előnyben részesítés, „pozitív diszkrimináció”) és számos olyan jogot, amelynek érvényesítése aktív állami

² Az ezzel kapcsolatos nemzetközi álláspontról ld. ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES. Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013, No. ACFC/OP/III(2013)006. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6aa>, 6.o.

intézkedést és cselekvést valamint külön költségvetési támogatást igényel. A szabályozás szintjén a jogi standardok nagy vonalakban alapvetően két forrásból táplálkoznak. Egyrészt, a volt Jugoszlávia szövetségi jogi hagyatékából, amelyet az jellemzett, hogy egyfajta egyensúlyt kívánt teremteni a délszláv nemzetek között és amely széles körű, elsősorban nyelvi jogokat biztosított a nagyobb lélekszámú nemzetiségeknek (albánok és magyarok) az autonóm tartományok keretében.³ Az önkényuralmi, egypárti társadalmi környezet ellenére, a kisebbségpolitika, különösen a nyelvi egyenrangúság területén, több volt pusztán dekorációnál, legalább részben valós politikai szándékokat jelenített meg.⁴ Másrészt, a mai magas szintű standardok a poszt-milosevići Szerbia/Jugoszlávia azon törekvéseinek tudhatóak be, amelyekkel az ország a nemzetközi közösség elvárásainak megfelelően szeretett volna elhatárolódni a kilencvenes évek véres etnikai háborúitól azáltal, hogy nyitottságot és készséget mutat a

³ Erről bővebben ld. KORHECZ, Tamás: National Minority Councils in Serbia. In: Tove H. Malloy, Alexander Osipov, Balázs Vizi (eds.): *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies and Risks*, 69-91, Oxford: Oxford University Press, 2015.

⁴ Bővebben ld. KORHECZ, Tamas, *Official Language and Rule of Law: Official Language Legislation and Policy in Vojvodina Province, Serbia*, *International Journal on Minority and Group Rights*, Volume 15, Number 4, 2008, 457-488 o.

nemzeti kisebbségek egyes politikai követeléseinek az elfogadására.⁵

A relatív értelemben nagyvonalú kisebbségvédelmi standardok ellenére a kritikusok időként rámutattak a jogi keret túlszabályozottságának és ellentmondásosságának a problémájára, de a jogszabályok hatékony érvényesítésének a hiányára is.⁶

2.1. A kisebbségi jogok alkotmányos kerete

Egészen a második világháború utáni első szerb alkotmánytól kezdve, beleértve a kisebbségellenesnek tekintett 1990. évi alkotmányt⁷ is, minden szerb alkotmány biztosította a nemzeti kisebbségek jogait: ez az alkotmányjogi kontinuitás akár olyan következtetéshez is vezethetne, hogy a nemzeti kisebbségi jogok biztosítása a szerb alkotmányos identitás részét képezi.⁸ A nemzeti kisebbségek, illetve a

⁵ KORHECZ, Tamas (2019): Evolving legal framework and history of national minority councils in Serbia, *Int. J. Public Law and Policy*, Vol. 6, No. 2, 116–137.o.

⁶ Pl. EUROPEAN COMMISSION, Commission Staff Working Document, Serbia 2019 Report, Brussels, 29.5.2019 SWD (2019) 219 final, 24, 30. o. vagy ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES: Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013, No. ACFC/OP/III (2013) 006. 6.o.

⁷ VÁRADY, Tibor: Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case, *Human Rights Quarterly* Volume 19/1997., 54.o.

⁸ KORHECZ, Tamas (2017) Ustavna revizija i manjinska prava – u kojoj meri je reviziona vlast slobodna da menja posebna prava manjina u Ustavu Republike Srbije? in (Edin Šarčević - Darko

nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének jogai nagy terjedelemben kaptak helyet Szerbia ma is hatályos 2006. évi alkotmányában, amit a nemzetközi közösség meglelégedéssel nyugtázott.⁹ A hatályos alkotmány nagyrészt magába integrálta Szerbia és Montenegró 2003. évi alkotmányának kisebbségvédelmi rendelkezéseit, de azokat ki is bővítette, így jelentősen megnövelte azon kisebbségi jogok számát, amelyeket az 1990. évi alkotmány szavatolt.¹⁰

Amennyiben számba vesszük az alkotmány összes olyan rendelkezését, amely kisebbségi jogot biztosít, valamint védelmezi a kisebbségeket és jogaikat, akkor megállapíthatjuk, hogy ilyen rendelkezést a 206. alkotmányi rendelkezés közül a preambulum és 37 szakasz tartalmaz.¹¹ Ezeket a következőképpen csoportosíthatnánk:

- a) Azon rendelkezések, amelyek kifejezetten kisebbségi jogokat szavatolnak, illetve olyan

Simović szerk.) Reviziona vlast u Srbiji – Proceduralni aspekti ustavnih promena, CJP Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2017

⁹ VENICE COMMISSION, Opinion number 405/2006 on the Constitution of Serbia Strasbourg, March 17-18 2007, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e), 10. o.

¹⁰ U.o. 7.o.

¹¹ A 37 darab alkotmányi rendelkezés az alábbiak 1., 3., 5., 14., 18., 19., 21., 22., 43., 44., 47., 48., 49., 50., 55., 75., 76., 77., 78., 79., 80., 81., 100., 105., 108., 114., 166., 170., 180., 183., 190., 192., 199., 200., 201., 202., 203. szakaszok.

rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek tevőleges cselekvésre kötelezik az államot a nemzeti kisebbségek irányában.

- b) Azon rendelkezések, amelyek biztosítják a kisebbségek képviselőit a választott testületekben.
- c) Azon rendelkezések, amelyek a kisebbségi jogokra általánosan vonatkozó szabályt fogalmazzák meg az emberi jogokkal együtt, ilyen például a jogállamiság elve.
- d) Azon rendelkezések, amelyek a nemzeti és etnikai hovatartozás alapján történő hátrányos megkülönböztetést vagy türelmetlenséget, gyűlöletstizást tiltják a médiában, az egyesületek, vallási közösségek és politikai pártok részéről.

Ad a) Azok a rendelkezések, amelyek kisebbségi jogokat szavatolnak, vagy olyan kötelezettséget írnak elő az állam számára, amely a nemzeti etnikai türelem megerősítésére vonatkoznak, megtalálhatóak a preambulumban és az alkotmány normatív részében is.

Az alkotmány preambuluma a következő mondatot tartalmazza: *„A szerb nép államisági hagyományaiból és minden polgár és etnikai közösség egyenjogúságából kiindulva... Szerbia polgárai meghozzák...”*

Az alkotmány normatív részében a nemzeti kisebbségek védelme már az Alkotmányos alapelvek c. részben megjelenik. A 14. szakasz (*A nemzeti kisebbségek védelme*) a következőképpen rendelkezik: *„A Szerb*

Köztársaság védelmezi a nemzeti kisebbségeket. Az állam szavatolja a nemzeti kisebbségek védelmét azok teljes egyenjogúsága és nemzeti azonossága megőrzésének érdekében.”

Az alkotmány második része (*Emberi- és kisebbségi jogok és szabadságjogok*) annak második fejezetében (*Emberi jogok és szabadságjogok*) két szakaszban érinti a kisebbségi jogokat. A 47. szakasz a nemzeti hovatartozás kinyilvánításának szabadságát szavatolja, amely magában foglalja azt is, hogy „*Senki sem köteles nemzeti hovatartozásáról nyilatkozni.*” A 48. szakasz úgy rendelkezik, hogy az élet különböző területein az állam „*ösztönzi polgárainak a nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási hovatartozásán alapuló másságának megértését, méltányolását és tiszteletben tartását.*”

A legtöbb és a legjelentősebb nemzeti kisebbségi jogot szavatoló rendelkezés az alkotmány második részének 3. fejezetében található (75-81. szakaszok, *A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogai*).

A 75. szakasz (*Alapvető rendelkezések*) (1) bekezdése szavatolja, hogy „*a minden polgár számára szavatolt jogok mellett, a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek további egyéni és kollektív jogok is szavatoltak*”, a (2) bekezdés biztosítja, hogy a kisebbségek tagjai „*közvetlenül vagy képviselőik által részt vesznek a döntéshozatalban vagy maguk döntenek egyes, saját kultúrájukkal, oktatásukkal, tájékoztatásukkal, valamint nyelvük és írásuk hivatalos használatával kapcsolatos kérdésekről, a törvénnyel*

összhangban”, míg a (3) bekezdés értelmezi és részletezi ezt a jogot és úgy rendelkezik, hogy a kisebbséghez tartozók „a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás, valamint a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén megvalósuló önkormányzati joguk érvényesítése céljából, a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek nemzeti tanácsokat választhatnak, a törvénnyel összhangban”.

A 76. szakasz tiltja a kisebbségekhez tartozók hátrányos megkülönböztetését, szavatolja a törvény előtti egyenlőséget azzal, hogy lehetővé tesz különböző területeken, ideiglenes intézkedéseket, *amennyiben ezek a kisebbségeket különösen érintő és kifejezetten hátrányos életkörülményeik javítását szolgálják.*

A 77. szakasz a kisebbségekhez tartozóknak szavatolja, hogy *„jogosultak a közügyek irányítására és közéleti tisztségek vállalására”,* de ezt azzal a kötelezettséggel egészíti ki, hogy a közhatalmi szervek és közszolgálatok *“a foglalkoztatáskor figyelembe veszik a lakosság nemzeti összetételét és a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek megfelelő képviselőit”.*

A 78. szakasz értelmében tilos *„a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek erőszakos beolvasztása [és] a lakosság nemzeti összetételének mesterséges megváltoztatása a kisebbségek által hagyományosan és nagyobb számban lakott területeken”.*

A 79. szakasz különös figyelmet érdemel, hiszen tartalmazza az önazonosság megőrzését szolgáló egyéni jogok egész sorát.¹² Ezen szakasz első bekezdése értelmében „*a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogosultak a nemzeti, etnikai, kulturális és vallási sajátosságaiknak megőrzésére, ápolására, fejlesztésére és a nyilvánosság előtti kifejezésére; jelképeik nyilvános használatára; saját nyelvük és írásuk használatára; azokon a területeken, ahol a kisebbségek az összlakosság jelentős részét képezik, jogosultak arra, hogy az állami szervek, a közhatalmi megbízással felruházott szervezetek, az autonóm tartomány és a helyi önkormányzat szervei az ő nyelvükön folytassanak eljárást; jogosultak az anyanyelvű oktatásra az állami és tartományi intézményekben; oktatási magánintézmények létesítésére; család- és személynevük eredeti alakban való használatára; hogy azokon a területeken, ahol az összlakosság jelentős részét képezik a hagyományos helyi elnevezések, az utcák, települések nevei és a topográfiai jelzések az ő nyelvükön is ki legyenek írva; a teljes körű, idejében történő és pártatlan anyanyelvű tájékoztatásra – beleértve az információk és eszmék kifejezési, megismerési, közlési és cseréjének jogát; saját tájékoztatási eszközeik létrehozására, a törvénnyel összhangban.*” A szakasz (2) bekezdése értelmében törvényes felhatalmazás alapján „*tartományi*

¹² A kisebbségi jogok csoportosításáról lásd: BRUNNER, Georg - KÜPPER, Herbert: *European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance*, *Minority Governance in Europe*, Budapest: Open Society Institute, 2002

előírásokkal a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeket további jogok is megilletethetnek”.

A 80. szakasz szavatolja a kisebbségekhez tartozóknak a jogát arra, hogy „közoktatási és művelődési egyesületeket alapítsanak” és az állam elismeri ezek „jelentős szerepét a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogainak érvényesítésében, valamint szavatolja a jogot a határokon túl élő nemzetársaikkal való zavartalan kapcsolatok fenntartására és a velük való együttműködésre.”

A 81. szakasz, némileg módosítva, újrafogalmazza az alkotmány 48. szakaszában már lefektetett állami kötelezettségvállalást az alábbiak szerint: „Az oktatás, a kultúra és tájékoztatás terén Szerbia serkenti a tolerancia és a kultúrák közötti párbeszéd szellemét, hatékony intézkedéseket foganatosít a területén élő emberek közötti kölcsönös megbecsülés, megértés és együttműködés fejlesztése érdekében -etnikai, kulturális, nyelvi és vallási hovatartozástól függetlenül.”

Az alkotmány számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely biztosítja a nemzeti kisebbségek reprezentatív képviselőit a választott testületekben a hatalom különböző szintjein. Mindazonáltal ezen rendelkezések állami kötelezettség formájában nem kisebbségi jogként kerültek megfogalmazásra.¹³ A 100. szakasz (2)

¹³ OSCE: Lund Recommendation on the Effective participation of national minorities in public life 1999. <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations?download=true>

bekezdése értelmében a *„Népképviselőházban biztosított a nemek és nemzeti kisebbséghez tartozó személyek egyenrangúsága és képviselete, a törvénnyel összhangban.”* Hasonló kötelezettséget állapít meg az alkotmány 180. szakaszának (4) bekezdése a helyi hatalmi szinteken: *„Az autonóm tartományban és azokban a helyi önkormányzati egységekben, ahol a lakosság vegyes nemzeti összetételű, lehetővé teszik a nemzeti kisebbségek képviselőházi, illetőleg képviselőtestületi arányos képviseletét, a törvénnyel összhangban.”*

A fentiekben ismertetett kisebbségvédelmi rendelkezéseken túl, az alkotmány további 25 szakasza is biztosít valamiféle védelmet és elismerést a nemzeti kisebbségek vonatkozásában. Számos szakaszban a kisebbségi jogokat az emberi jogokkal együtt emlegeti az alkotmány, úgy mint Szerbia egyik alapját (1. szakasz), vagy a joguralom megvalósításának eszközt (3. szakasz), valamint azokon a helyeken, ahol az alkotmány az emberi és kisebbségi jogok megvalósítását, azok korlátozását és védelmét szabályozza (18-20. szakasz és a 22. szakasz).

Az alkotmányban a nemzeti kisebbségek védelme úgy is megjelenik, mint bizonyos jogok korlátja (nemzeti türelmetlenség, gyűlölet stb.), így a vallási meggyőződés kifejezése esetében, a vallási közösségek létrehozása esetében, a szólásszabadság és a média, valamint a politikai és más szerveződések esetében [ld. 43., 44., 49., 50. szakaszok, 55. szakasz (5) bek.]. A nemzeti kisebbségi jogok megjelennek továbbá azon

szakaszokban is, amelyek a közhatalmi szervek hatásköreire és ezek döntéshozatali eljárásaira vonatkoznak (105., 108. és 114. szakasz – Népképviselőház, 166. és 170. szakasz – Alkotmánybíróság, 183.szakasz – autonóm tartomány, 190.,192. szakasz – helyi önkormányzatok, 200-203. szakasz – az emberi és kisebbségi jogok korlátozása a rendkívüli állapot és a háború idején.)

2.2. A nemzeti kisebbségekre vonatkozó alkotmányos keret értékelése, kitekintéssel a törvényi szabályozásra

A szakirodalomban széleskörű egyetértés van abban, hogy a 2006. évi szerb alkotmány rendelkezései nélkülözik a szükséges szabatosságot. Ez pedig a szövegértelmezést komoly kihívások elé állítja. A Velencei Bizottság szerint *„a kapkodó szövegalkészítés jól tetten érhető a korántsem egyértelmű és ellentmondásos rendelkezések esetében...az új alkotmány rendelkezik egy sebtében elkészült tervezet minden jellemzőjével.”*¹⁴

A fenti bírálat érvényes a kisebbségvédelmi rendelkezések esetében is. Egyrészt feltűnő az ide vonatkozó rendelkezések nagy száma, amiben nehéz nem felismerni az alkotmányozó azon akaratát, hogy minél több olyan rendelkezést építsen be az alkotmányszövegbe, amelyek a nemzeti kisebbségek

¹⁴ Ld. CDL-AD(2007)004, 405/2006. sz. vélemény, Venice Commission Opinion on the Constitution of Serbia, p. 3., para. 5.

védelmére vonatkoznak. A terjengősség ezen tendenciája ugyancsak tetten érhető az emberi jogok esetében is, de különösen a tartományi autonómia vonatkozásában figyelhető meg.¹⁵ Másrészt, ez a túlszabályozás abban is megnyilvánul, hogy az alkotmányban ismétlődnek egyes, igen hasonló rendelkezések, amit tovább bonyolít, hogy a hasonló rendelkezések között különbségek is vannak, melyek tovább nehezítik az alkotmányértelmezést. Erre a jogalkotási pongyolaságra jó példaként szolgálhat a megerősítési intézkedéseket lehetővé tevő rendelkezések közötti tartalmi különbség, amely a 21. és a 76. szakaszban jelenik meg¹⁶. A túlszabályozás és a pontatlan szövegezés ugyancsak tetten érhető az emberi és kisebbségi jogok korlátozásának feltételeire vonatkozóan is (18. és 20.szakasz).¹⁷

Ezen a helyen érdemes arra is rámutatni, hogy a legfontosabb kisebbségi jogok tekintetében – mint amilyen az önkormányzásra vonatkozó kollektív jog (75. szakasz), az identitás megőrzésével kapcsolatos jogok

¹⁵ KORHECZ, Tamas – BERETKA, Katinka (2018): Ustavnosudsko uobličavanje normativne nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine – deset godina primene Ustava Republike Srbije, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Vol. LX, 1/2018.

¹⁶ A 21.szakasz engedélyezi az olyan intézkedések meghozatalát, amelyek az érdemben nem egyenrangú helyzetben levő egyének és csoportok teljes egyenjogúságának a megteremtését segítik elő, ezzel szemben a 76.szakasz csak olyan intézkedéseket engedélyezi amelyek a nemzeti kisebbségeket súlytó hátrányos életkörülmények megszüntetését célozzák.

¹⁷ Ld. CDL-AD(2007)004, pp. 6-7, paras. 21-24.

(79. szakasz), illetve a különböző hatalmi szinteken biztosított képviselőre való jog (100. és 180. szakasz) – az alkotmány előírja ezek törvénnyel összhangban történő gyakorlását, azaz a törvényi szabályozás lehetőségét és szükségességét. Ez az alkotmányos rendelkezés felhatalmazza a törvényhozót arra, hogy törvényben szabályozza ezen kisebbségi jogok végrehajtását, terjedelmét és élvezetét. Ezenfelül megnyitja azt a kérdést is, hogy az alkotmányos jogok mekkora mértékben és milyen módon korlátozzák a törvényhozó szabadságát abban a tekintetben, hogy meghatározza ezen jogok terjedelmét. Ezen kérdések mérlegelése körében különös tekintettel kell lennünk az alkotmány 18. szakasz (2) bekezdésére, amely szerint az emberi és kisebbségi jogok lényeges tartalma törvénnyel sem korlátozható, illetve a 20. szakasz (2) bekezdésére, amely szerint az emberi és kisebbségi jogok elért szintje nem csökkenthető. Az említett rendelkezések pontos tartalmának a meghatározását, a kisebbségi jogok törvényes szabályozásának az alkotmányos korlátait kizárólag az alkotmánybíróság jogosult meghatározni, vagy ahogyan a Velencei Bizottság fogalmazott: az alkotmányos rendelkezések jogalkotási hiányosságai miatt „számos kérdés értelmezési nehézségeket okoz, s az Alkotmánybíróságának kell majd biztosítani az egységes jogértelmezést.”¹⁸

A nemzeti kisebbségek védelmének túlszabályozott, terjedős alkotmányos keretét nagyszámú becikkelyezett

¹⁸ Vö. CDL-AD(2007)004, p. 8, para. 29.

nemzetközi szerződés, törvény és egyéb jogszabály részletezi, illetve egészíti ki. Ennek a masszív joganyagnak hasonló gyengeségei vannak, mint az alkotmányos rendelkezéseknek: túlszabályozottság, ismétlődő, hasonló tartalmú, de nem teljesen harmonikus rendelkezések, nem maradéktalanul összeegyeztetett, valamint néhol kollízióban levő jogszabályok, amelyek mind-mind bírói aktivizmusért és aktív jogértelmezésért kiáltanak.

3. Az Alkotmánybíróság helyzete, a bírák jogállása és az Alkotmánybíróság hatáskörei

Szerbiában 1963 óta működik az Alkotmánybíróság, de jelenlegi helyzetét a 2006. évi, ún. *Mitar-napi* Alkotmány rendelkezései szabályozzák. Az Alkotmány a hatalomgyakorlás szervezetrendszerét az Ötödik Részben (98-165. szakasz)¹⁹ szabályozza a 68. szakasz keretében. Ebben a keretben, kissé megtévesztően az Alkotmánybíróságot a többi központi államhatalmi szervtől elkülönítve, a Hatodik Részben (166-175. szakasz) találjuk. Az Alkotmánybíróság helyzetét és jogállását, a bírák megválasztását és státusát, az Alkotmánybíróság hatásköreit, döntéseit és alkalmazható jogkövetkezményeit aránylag részletesen szabályozza az Alkotmány.

¹⁹ Ez a rész 9 fejezetre tagolódik: 1. Népképviselőház, 2. Köztársasági elnök, 3. Kormány, 4. Államigazgatás, 5. Polgári jogvédő, 6. Szerbia Hadserege, 7. Bíróságok, 8. Bírói Főtanács, 9. Ügyészség.

3.1. Az Alkotmánybíróság jogállása és összetétele, az alkotmánybírák jogállása

Az Alkotmány 166. szakasza értelmében az „Alkotmánybíróság önálló és független állami szerv, amely az alkotmányosságot, törvényeséget valamint az emberi és kisebbségi jogokat védelmezi.”

A testületnek tizenöt tagja van, megbízatásuk 9 évre szól, egy személy pedig legfeljebb két mandátum erejéig választható alkotmánybírónak.²⁰ Az alkotmánybíráknak az állami hivatalnokokra vonatkozó általános alkalmassági feltételek mellett meg kell felelniük a következő követelményeknek is: legalább 40 éves életkor, jogász végzettség, kimagasló szakmai tekintély, legalább 15 éves szakmai gyakorlat.²¹

Az alkotmánybírák megválasztásában minden hatalmi ág részt vesz, ezáltal egyfajta hatalmi egyensúly is érvényesül. A Népképviselőház öt bírát választ meg a Köztársasági Elnök által javasolt 10 jelölt közül, a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság öt bíróját nevezi ki a Népképviselőház által javasolt 10 jelölt közül, míg a Legfelsőbb Semmítőszék bírái együttes ülésükön öt bírát választanak meg a Bírói Főtanács és az Állami Ügyészi

²⁰ Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, 98/2006 (Szerb Köztársaság Alkotmánya) 172. szakasz 1. és 6. bekezdés.

²¹ Ld. Alkotmány 172. szakasz (5) bekezdés.

Tanács együttes ülésén javasolt 10 jelölt közül.²² Az Alkotmánybíróság elnökét és elnökhelyettesét saját soraikból, titkos szavazással, hároméves megbízatásra az alkotmánybírák választják meg.²³ Az alkotmánybírák, a Népképviselőkkel megegyező mentelmi joggal rendelkeznek, a mentelmi jog felfüggesztéséről maga az Alkotmánybíróság dönt.²⁴

Figyelemre méltó az Alkotmánynak az a rendelkezése is, amely szerint alkotmánybíró nem végezhet semmiféle hivatást vagy szakmai tevékenységet, és nem tölthet be semmilyen közéleti tisztséget. E szabály alól egyetlen kivételt ismer el az Alkotmány: alkotmánybíróként is egyetemi oktató maradhat az, aki valamely szerbiai jogi karon egyetemi tanári kinevezéssel rendelkezik.²⁵ Az alkotmánybíró csakis akkor menthető fel hivatalából, ha megszegi az érdeköszeütközésre (összeférhetetlenségre) vonatkozó tilalmat, ha tartósan elveszíti az alkotmánybírói tisztség ellátásához szükséges munkaképességét, ha börtönbüntetésre ítélik, vagy olyan büntetendő cselekmény elkövetéséért ítélik el, amely érdemtelené teszi őt az alkotmánybírói tisztség további betöltésére.²⁶

A felmentésre vonatkozó feltételek megléte esetén kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult kezdeményezni

²² Uo. (3) bekezdés.

²³ Uo. 7. bekezdés.

²⁴ Uo. 173. szakasz (2) bekezdés.

²⁵ Uo. 173. szakasz (1) bekezdés.

²⁶ Uo. 174. szakasz (2) bekezdés.

a felmentési eljárást, de a bírói tisztség megszűnéséről minden esetben a Népképviselőház dönt az alkotmánybírák megválasztására vagy kinevezésére felhatalmazott előterjesztők kérelme alapján.²⁷

3.2. Az Alkotmánybíróság hatáskörei

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány rendelkezései értelmében széles hatáskörökkel rendelkezik, ezeket tekintve mindenképpen az „erős” alkotmánybíróságok közé sorolhatjuk.²⁸ Az Alkotmánybíróság hatásköreit maga az Alkotmány szabályozza, a hatáskörök törvénnyel nem bővíthetők.²⁹ A hatáskörök legnagyobb részét az Alkotmány 166. szakasza nevesíti, de alkotmánybírói hatásköröket határoznak meg az Alkotmány 44., 55., 118., 148., 155., 161., 170., 186., 187. szakaszai is. A részletszabályokat azonban az ágazati törvény tartalmazza, amelyről az Alkotmány maga rendelkezik.

3.2.1. Utólagos normakontroll

²⁷ Uo. 172. szakasz (3) bekezdés.

²⁸ BEŠIREVIĆ, Violeta: Governing without Judges - The politics of the Constitutional Court in Serbia, *International Journal of Constitutional Law* 2014/4, 964.o.; ORLOVIĆ, Slobodan: Promena položaja ustavnog sudstva, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 2013/4, 159-160. o.

²⁹ PAJVANČIĆ, Marijana: *Odnos između sudske vlasti i Ustavnog sudai – uporedna studija* (Novi Sad: Konrad Adenauer Stiftung 2018) www.kas.de/rspsoe, 31. o.

Az Alkotmánybíróság absztrakt normakontroll keretében dönt:

- a törvényeknek és egyéb jogszabályoknak az Alkotmánnyal, nemzetközi jog általánosan elfogadott elveivel és a megerősített nemzetközi szerződésekkel való összhangjáról,

- a becikkelyezett nemzetközi szerződéseknek az Alkotmánnyal való összhangjáról,

- egyéb jogszabályok és általános jogi aktusoknak a törvénnyel való összhangjáról,

- az autonóm tartományok és helyi önkormányzati egységek státútumának és jogszabályainak az Alkotmánnyal és a törvénnyel való összhangjáról,

- a közfeladatokat ellátó szervezetek, politikai pártok, szakszervezetek, polgárok egyesületek általános aktusainak, valamint a kollektív szerződéseknek az Alkotmánnyal és a törvénnyel való összhangjáról.³⁰

A fenti felsorolásból ki kell emelni, hogy az Alkotmánybíróság nem csak a törvények alkotmányosságát, hanem az összes törvényi szint alatti jogszabály, illetve általános jogi aktus törvényességét is vizsgálja. Az alkotmányellenesnek ítélt törvény, illetve a törvényellenesnek ítélt egyéb jogszabály az alkotmánybírósági döntés Hivatalos Közlönyben történő megjelentetésének napján hatályát veszti.³¹

³⁰ Alkotmány 166. szakasz (1) bekezdés.

³¹ Uo. 168. szakasz (3) bekezdés.

Normakontrollt – ahogy a 2011-es Abtv. előtti magyar modell esetében is – bárki indítványozhat (*actio popularis*). Az Alkotmánybíróság végzéssel dönti el, hogy megindítja-e a törvény vagy más jogszabály alkotmányosságának, illetve törvényességének a felülvizsgálatát.³² Amennyiben a normakontrollt 25 népképviselő, a Kormány, a bíróságok vagy más meghatalmazott állami szerv kezdeményezi, a felülvizsgálati eljárás automatikusan elindul az Alkotmánybíróság külön határozata nélkül.³³

3.2.2. Előzetes normakontroll

Az elfogadott – megszavazott, de még ki nem hirdetett – törvények alkotmányosságának a felülvizsgálatára vonatkozó eljárást a népképviselők egyharmada indíthatja el a törvény kihirdetését megelőzően.³⁴ Az Alkotmánybíróság hét napon belül köteles döntést hozni az ügyben. Amennyiben az Alkotmánybíróság megerősíti a törvény alkotmányosságát, annak utólagos normakontrollja már nem kezdeményezhető.³⁵

3.2.3. Az autonóm tartomány jogszabályainak felfüggesztése azok hatálybalépése előtt

³² Uo. 168. szakasz (2) bekezdés.

³³ Uo. 168. szakasz (1) bekezdés.

³⁴ Uo. 169. szakasz (1) bekezdés.

³⁵ Uo. 169. szakasz, (4) bekezdés.

A Kormány az Alkotmánybíróság előtt indíthatja meg a még hatályba nem lépett autonóm tartományi jogszabály alkotmányosságát vagy törvényességét vizsgáló eljárást. Ebben az esetben döntéséig az Alkotmánybíróság felfüggesztheti a vitatott autonóm tartományi jogszabály hatálybalépését.³⁶

3.2.4. Alkotmányjogi panasz

A szerb Alkotmánybíróság hosszú fennállásának történetében csak a 2006. évi Alkotmánnyal kapta meg azt a hatáskört, hogy az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül elbírálja egyedi jogi aktusok alkotmányosságát. Az Alkotmány 170. szakasza szerint *„[a]lkotmányjogi panasz az állami szervek és közmegbízattal felruházott szervezetek olyan egyedi aktusai és cselekményei ellen nyújtható be, amelyek megsértik vagy megvonják az Alkotmányban szavatolt emberi és kisebbségi jogokat és szabadságjogokat, amikor ezek védelmére egyéb jogi eszköz már nem áll rendelkezésre, vagy ilyen nem is volt előirányozva.”* Tekintettel arra, hogy a különböző hatósági határozatok ellen (de a legtöbb hatósági intézkedés ellen is) kivétel nélkül biztosított a bírósági felülvizsgálat, az alkotmányjogi panasz végső soron a jogerős bírósági döntések ellen nyújtható be, hiszen a jogorvoslat kimerítésének elmulasztása kizárja az alkotmányjogi panaszok befogadását.

³⁶ Uo. 186. szakasz.

3.2.5. Az Alkotmánybíróság egyéb hatáskörei

A jogszabályok normakontrollján és az alkotmányjogi panaszon kívül az Alkotmánybíróság még számos hatáskörrel rendelkezik, de ezek gyakorlati súlya és jelentősége messze elmarad a két előzőleg ismertetett hatáskörhöz viszonyítva, hiszen ezek között olyan jogosítványok is megtalálhatóak, amelyekben ezidáig egyetlen érdemi döntést sem hozott az Alkotmánybíróság. Ezek a következők: 1) A hatáskör megállapítása a hatáskörök összeütközése esetében, a bíróságok és a közigazgatási szervek között, valamint a hatalmi vertikumban a különböző hatalmi szervek között.³⁷ 2) Választási perek elbírálása, amennyiben kivételesen ezek eldöntése nem tartozik a rendes bíróságok hatáskörébe.³⁸ 3) Politikai pártok, szakszervezetek, egyesületek és vallási felekezetek betiltása.³⁹ A tisztségüket elvesztett bírák⁴⁰ és ügyészek⁴¹ fellebbezésének az elbírálása. 4) A köztársasági elnök felmentési eljárása során hozott döntés, vagyis az alkotmány esetleges megsértésének a megállapítása.⁴² 5) Az autonóm tartomány, valamint helyi önkormányzat panasza a hatásköreiknek ellehetetlenítése miatt.⁴³

³⁷ Uo. 167. szakasz, 2. bekezdés, 1-4. pont.

³⁸ Uo. 167. szakasz, 2. bekezdés, 5. pont.

³⁹ Uo. 174. szakasz, 3. bekezdés, illetve 44. szakasz 3. bekezdés.

⁴⁰ Uo. 148. szakasz, 2. bekezdés és 155. szakasz.

⁴¹ Uo. 161. szakasz, 4. bekezdés.

⁴² Uo. 118. szakasz 3. bekezdés.

⁴³ Uo. 193. szakasz 1. és 2. bekezdés.

Az Alkotmánybíróság az összes alkotmánybíró szavazatának többségével hozza meg döntéseit.⁴⁴ Mindenki köteles tiszteletben tartani és végrehajtani az Alkotmánybíróság döntéseit.⁴⁵ Amikor erre szükség mutatkozik az Alkotmánybíróság döntésében intézkedik annak végrehajtási módjáról is.⁴⁶

4. Az Alkotmánybíróság és a kisebbségi jogok

Az alábbiakban négy olyan alkotmánybíróági döntést ismertetünk, vizsgálunk és elemzünk, amelyek közvetlenül érintik a nemzeti kisebbségek alkotmányos jogait, és amelyek során az Alkotmánybíróság értelmezte ezeket és alkotmányjogilag behatárolta a törvényhozó szabályozási szabadságának mértékét ezek szabályozása körében. Az első esetben, a Nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény rendelkezéseinek az alkotmányosságáról határozó alkotmánybíróági döntést ismertetjük, amelyben az Alkotmánybíróság a gyakorlatában nem szokványos alkotmánybíróági aktivizmust gyakorolt, és sok esetben az alkotmányszöveget kreatívan értelmezve alkotmányellenesnek minősített számos törvényes rendelkezést. A második és harmadik ügyben két egymással összefüggő olyan döntést vizsgálunk, amelyekben az Alkotmánybíróság tőle megszokott önmérsékletet gyakorolt és széles szabályozási jogkört

⁴⁴ Uo. 175. szakasz 1. bekezdés.

⁴⁵ Uo. 171. szakasz 1. bekezdés.

⁴⁶ Uo. 171. szakasz 2. bekezdés.

ismert el a törvényhozó számára a kisebbségek parlamenti és helyi képviseletére vonatkozó alkotmányos rendelkezések végrehajtása során. A negyedik ügyben az Alkotmánybíróság a kisebbségi jogok elért szintjére vonatkozó alkotmányos garanciát értelmezte a pártalapítási feltételek törvényi szintű szigorítása kapcsán.

4.1. A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény alkotmánybírósági normakontrollja

Az Alkotmánybíróság több mint fél évszázados történetének a nemzeti kisebbségek jogait érintő legnagyobb terjedelmű és horderejű döntését a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény (a továbbiakban „Nemzeti tanácsi törvény”, Ntt.) alkotmányosságának kérdésében hozta meg. A 2014 elején meghozott döntésével az Alkotmánybíróság a Ntt. összesen tíz szakaszát érvénytelenítette, ebből két szakaszt teljes egészében, nyolc szakasz esetében egyes rendelkezéseket érvénytelenített, míg öt vitatott szakaszhely esetében megerősítette a vitatott rendelkezések alkotmányosságát.⁴⁷

Az Alkotmánybíróság a Nemzeti tanácsi törvény számos rendelkezését azon az alapon nyilvánította

⁴⁷ Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Iuz-882/2010 od 16. januara 2014, Službeni Glasnik RS br. 20/2014 (Az szerbiai Alkotmánybíróság Iuz-882/2010 számú, 2014. január 16-i döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 20/2014 számában)

alkotmányellenesnek, hogy azok nem voltak összhangban az ún. ágazati törvények vonatkozó rendelkezéseivel, amelyek egy adott területen a jogviszonyokat szabályozták. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis az ilyen törvények közötti kollízió sérti a jogrend egységét, amelyet az Alkotmány 4. szakaszának (1) bekezdése szavatol.⁴⁸ A fenti alkotmányértelmezés rendkívül aggályos, s annak az alkotmány normaszövegéből közvetlenül ki nem olvasható alkalmazása a Nemzeti tanácsi törvény rendelkezéseire az Alkotmányban szavatolt kisebbségi jogok szűkítését és korlátozását eredményezheti. A jogrend egységére hivatkozva, az Alkotmánybíróság voltaképpen alkotmányos jogokat korlátozott, egyes esetekben pedig talán korlátozta azok lényeges tartalmát is. Mindeközben az Alkotmánybíróság döntésének indokolásában maga állapítja meg, hogy *„a megkérdőjelezett rendelkezések alkotmányosságának a vizsgálata során abból kell kiindulni, hogyan szabályozza ezt a kérdést az a törvény,*

⁴⁸ Az ilyen törvények közötti kollízióra hivatkozva az Alkotmánybíróság a Nemzeti tanácsi törvény következő hatásköreit érvénytelenítette: a nemzeti kisebbségekhez tartozók jogsértése esetén indítandó eljárások elindítása (10. szakasz, 12. pont), véleménynyilvánítási jog a diák- és egyetemista otthonok igazgatási szerveinek a megválasztási eljárásában (12. szakasz, 3. bek.), véleménynyilvánítási jog a középiskolába beiratkozók számának meghatározása során (15. szakasz, 7. pont), a médiumok alapítói jogainak az átvétele a helyi önkormányzatoktól (19. szakasz, 2. bekezdés), a közszolgálati média intézményeinek az igazgatásában való részvétel (20. szakasz, (1)-(4) bekezdés), a helyi önkormányzatok egyes döntéseiben való részvétel (26. szakasz, (2)-(4) bekezdés).

amely az oktatási rendszert szisztematikusan szabályozza... mindeközben azonban azt is meg kell vizsgálni, hogy azon törvények vonatkozó rendelkezései tiszteletben tartják-e a nemzeti kisebbségekhez tartozók kollektív jogainak lényeges tartalmát".⁴⁹ Az idézett alkotmányjogi tesztet azonban az Alkotmánybíróság egyetlen konkrét mérlegelés tekintetében sem alkalmazta.

Az Alkotmánybíróság aktivizmusa és jogi-logikai következetlensége jól tetten érhető a Ntt. 20. szakaszának 1-4. bekezdésének alkotmányossági felülvizsgálata vonatkozásában. Ezen rendelkezések előírták a nemzeti tanácsok részvételét a közszolgálati média igazgatási szerveiben. Az Alkotmánybíróság azért helyezte ezeket hatályon kívül, mert nem voltak összhangban a Műsorszórási törvény megfelelő rendelkezéseivel, ugyanakkor egyáltalán nem vizsgálta meg azt, hogy a Műsorszórási törvény ezen rendelkezései,⁵⁰ amelyek nem biztosítottak semmilyen jogosítványt a nemzeti tanácsoknak a közszolgálati média irányításában, vajon összhangban voltak-e az alkotmánnyal és esetleg korlátozták-e a nemzeti kisebbségek kollektív jogának a lényeges tartalmát, azaz

⁴⁹ Iuz-882/2010 számú, 2014.január 16-i döntés, 51 o.

⁵⁰ Zakon o radiodifuziji (Törvény a műsorszórásról), Službeni glasnik RS, br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006, 41/2009.

az önkormányzathoz való jogot az anyanyelvű tájékoztatás területén.⁵¹

A jogrend egységének elvén túl, amely az ágazati törvényekkel való kollízió miatt sérült, a Nemzeti tanácsi törvény egyes rendelkezéseit arra alapozva helyezte hatályon kívül az Alkotmánybíróság, hogy azok túllépték a kisebbségi jogok kereteit, túl széles jogosítványokat ruháztak a nemzeti tanácsokra. A kisebbségi jogok ilyen szűkítő értelmezésére példa lehet a Nemzeti tanácsi törvény azon rendelkezésének a hatályon kívül helyezése [12. szakasz, (1) bekezdés 5. pont], amely úgy rendelkezett, hogy a nemzeti tanács előzetes jóváhagyást ad az oktatási-nevelési intézmény igazgatójának a kinevezése során amennyiben az intézményben a tagozatok többségében az oktatás a nemzeti kisebbség nyelvén zajlik, illetve amelyet a nemzeti kisebbség számára kiemelt oktatási intézménnyé nyilvánított a nemzeti tanács. Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint *„a döntéshozatalban való részvétel nem alakulhat át vétójoggá, hanem az mindenekelőtt a véleményezés és a javaslattétel jogosítványából áll”*.⁵²

⁵¹ Ezzel összefüggésben Dr. Kartag Odri Ágnes alkotmánybíró a különvéleményében a következőket írta *„a nevezett rendelkezések érvénytelenítésének az a következménye, hogy egyes nemzeti kisebbségek a vezetőség megválasztására semmilyen, még minimális hatással nem lehetnek (véleményezési jog) az Alkotmány 75. szakasza az anyanyelvű tájékoztatás területén minden tartalomtól meg lett fosztva, a nemzeti tanácsok pedig elveszítik minden befolyásukat ezen a területen.”* Iuz-882/2010 számú, 2014.január 16-i döntés, különvélemény, 63.o

⁵² Uo. 52.o.

Ezzel szemben az a rendelkezés, amellyel a törvényhozó a nemzeti tanácsoknak előzetes egyetértési jogot biztosít „*kilépett a nemzeti kisebbségekhez tartozók többletjogainak az érvényesítését biztosító intézkedések köréből.*”⁵³ Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság két érveléssel támasztotta alá. Először is kifejtette, hogy az ilyen oktatási-nevelési intézményekben, noha kisebb számban, de a nemzeti kisebbségekhez nem tartozó diákok is tanulnak, másodszor „*az önálló döntéshozataltól eltérően, a döntéshozatalban való részvétel a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Európa Tanácsi Keretegyezmény értelmében nem más mint konzultáció azzal a szervvel, amely a döntéseket meghozza... és nem alakulhat át „vétőjoggá”...*”⁵⁴ Az Alkotmánybíróság első érvelésének gyengesége abban nyilvánul meg, hogy az megkérdőjelezi a kisebbségi különjogok teljes koncepcióját, sőt magát azt az általános okfejtést is, amit az Alkotmánybíróság fogalmazott meg ugyanebben a döntésében.⁵⁵ A második érvelés lényege az, hogy az

⁵³ Uo.

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Az Alkotmánybíróság indokolásában kifejtette azt az elvi álláspontját, amely szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozók különjogai alkotmányosan előírt és szükséges eltérést jelentenek a polgárok formális egyenlőségének az elvétől, valamint, hogy az önkormányzathoz való jog megköveteli, hogy a nemzeti tanácsok részt vegyenek az államilag alapított legtöbbször több oktatási nyelven tanító oktatási-nevelési intézmények igazgatásában. A megkérdőjelezett rendelkezéssel a törvényhozó meghatalmazta a nemzeti tanácsot, hogy az oktatási intézmények egy kis százaléka esetén, amelyek különösen fontosak a nemzeti kisebbségi oktatás számára, az igazgató-választás esetében a nemzeti tanács ne csak

igazgatóválasztás során biztosított előzetes egyetértési jog nem jelenti a döntésekben való részvételt az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezménye⁵⁶ értelmében. Az ilyen álláspontját az Alkotmánybíróság a Keretegyezmény 15. cikkére alapozta. Az Alkotmánybíróság szerint a Keretegyezményhez csatolt Magyarázó Megjegyzésekben az áll, hogy „*a nemzeti kisebbségekhez tartozók hatékony részvétele a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, a közügyekben egyebek mellett a kisebbségekhez tartozókkal való konzultációkon keresztül is megvalósul különböző eljárások során, különösen az őket képviselő intézményeken keresztül*”.⁵⁷ Az ilyen szűkítő értelmezést azonban nem támasztják alá a Keretegyezmény végrehajtását támogató Tanácsadó Bizottság álláspontjai. Sőt, pont ellenkezőleg, a szakértői testület álláspontjai épphogy támogatják az efféle döntéshozatali részvételt, ráadásul a területi és nem területi alapú önkormányzás is a Keretegyezmény 15. cikkében foglaltak megvalósítása lehet.⁵⁸ Várady Tibor is kritikusan jegyzi meg, hogy a valódi alkotmányjogi kérdés éppen az lehetne, hogy a véleményezési jog tekinthető-e egyáltalán önkormányzatnak, más szóval „*a megkérdőjelezett rendelkezések többségében*

nem kötelező véleményezési joggal rendelkezzen, hanem előzetes egyetértési jogot gyakoroljon.

⁵⁶ Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről

⁵⁷ Iuz-882/2010 számú, 2014.január 16-i döntés, 47 o.

⁵⁸ VELER, Mark: Kritička ocena prvih rezultata monitoringa Okvirne konvencije o pitanju delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina (1998-2003), u: Popunjavanje okvira – pet godina monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Vojvođanski centar za ljudska prava, Novi Sad 2005,76.o.

véleményezési jogokról van szó, amivel épphogy elérhető a döntéshozatalban való részvétel alsó küszöbe.”⁵⁹

A fenti elemzés alapján az Alkotmánybíróság jogértelmezésével kapcsolatban a következőket állapíthatjuk meg:

a) Az alkotmánybíróság elsősorban a nyelvi értelmezés módszerét alkalmazta, de azt több esetben is teleologikus jogértelmezéssel egészítette ki. Ennek értelmében ezeket a rendelkezéseket azzal a céllal összhangban kell értelmezni, hogy azok korlátozzák a nemzeti kisebbségek kollektív jogait az önkormányzásra, nem pedig, hogy védelmezzék és biztosítsák ezeket a kollektív jogokat, azok minimális szintjét korlátozásuk esetén.⁶⁰

b) Az Alkotmánybíróság, az alkotmány egyes rendelkezéseit igencsak szabadon és tágan értelmezte, gyakorlatilag új szabályokat teremtve ezáltal. Ilyen

⁵⁹ VÁRADY, Tibor: 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 2/2013, str. 427-428.o.

⁶⁰ Példa az ilyen jogértelmezésre, hogy az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte a nemzeti tanács azon jogosítványát, hogy előzetes egyetértési jogot gyakoroljon egyes iskolák igazgatójának a megválasztása során. Tette mindezt azzal az indoklással, hogy ez túllép a döntéshozatalban való részvételen, annak ellenére, hogy erre az Alkotmánybíróság konkrét jogi érveket nemigen talált, tehát voltaképpen teleologikus értelmezést végzett amikor kimondta, hogy a konzultációt meghaladó döntéshozatali részvétel nem elfogadható.

esetekben az Alkotmánybíróság a teleologikus értelmezés eszközeivel élt, ami ritka kivétel a testület gyakorlatában.⁶¹

c) Indokolásában az Alkotmánybíróság részletesen ismertette saját álláspontját a nemzeti kisebbségek különjogaival kapcsolatban, illetve az önkormányzáshoz való kollektív jogokról. Mindazonáltal ezek az elvi álláspontok a konkrét jogviták elbírálása során csak részben vagy egyáltalán nem kerültek alkalmazásra, a releváns nemzetközi standardokat pedig önkényesen, a nemzetközi testületek gyakorlatát figyelmen kívül hagyva alkalmazták.⁶²

4.2. A nemzeti kisebbségek képviselőtének és a szerzett jogok védelmének alkotmányos garanciái

A Nemzeti tanácsi törvény alkotmányosságának a felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság nagyfokú aktivizmust tanúsított, és olyan esetekben is alkotmányellenesnek nyilvánított törvényi rendelkezéseket, amikor azok az alkotmány normáit,

⁶¹ Erre példa lehetne, hogy az Alkotmánybíróság a Ntt. több rendelkezését is érvénytelenítette, mert azokat nem találta összhangban az ágazati törvények rendelkezéseivel. Érvelésük szerint ezáltal sérült az Alkotmány 4. szakaszában szavatolt egységes jogrend elve. Tette az Alkotmánybíróság mindezt úgy, hogy az ágazati törvény nem szavatolja az alkotmányos kisebbségi jog megvalósítását.

⁶² KORHECZ, Tamaš: Neteritorijalna samouprava nacionalnih manjina u Srbiji – Pravni okvir i njene nedorečenosti u svetlu odluke Ustavnog suda Srbije, Anali pravnog fakulteta u Beogradu, God. LVIII, 1/2015, 94-95 o.

azok nyelvi tartalmát nem sértették. Ezzel szemben az alábbiakban ismertetett három nemzeti kisebbségi jogot érintő döntésében az Alkotmánybíróság erőteljes önmérsékletet tanúsított és elismerte a törvényhozó széleskörű szabadságát a nemzeti kisebbségek alkotmányos jogainak a szabályozásában.⁶³ Az időrendileg első ügyben az Alkotmánybíróság a Helyi választásokról szóló törvény 18. szakaszának alkotmányosságát vizsgálta, a másodikban a népképviselők megválasztásáról szóló törvény 43. szakasz (1) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta, míg a harmadikban a Politikai pártokról szóló törvény 9. szakaszának az alkotmányosságát.

Az első két ügyben az eljárások indítványozói azokat a rendelkezéseket vitatták, amelyek értelmében a nemzeti kisebbségek politikai pártjainak a többi politikai párttal azonos számú hitelesített választópolgári aláírást kell mellékelniük a képviselők jelölése során, noha számukra a törvények kedvezményes választási küszöböt írnak elő

⁶³ Odluka Ustavnog suda IUz-52/2008 od 21. aprila 2010.godine o oceni ustavnosti Zakona o lokalnim izborima (Az Alkotmánybíróság Iuz-52/2008 számú, 2010 április 21-i döntése a Helyi választásokról szóló törvény alkotmányosságáról), Odluka Ustavnog suda IUp-42/2008 od 14. aprila 2011. godine o oceni ustavnosti Zakona o izboru narodnih poslanika (Az Alkotmánybíróság Iup-42/2008 számú, 2011 április 14-i döntése a Népképviselők választásokról szóló törvény alkotmányosságáról), Odluka Ustavnog suda IUz-479/2014 od 09.aprila 2014.godine o oceni ustavnosti Zakona o političkim strankama (Az Alkotmánybíróság IUz-479/2014 számú, 2014 április 9-i döntése a Politikai pártokról szóló törvény alkotmányosságáról).

a mandátumok elosztása során. A kezdeményezők azért vitatták a rendelkezések alkotmányosságát, mert szerintük azzal, hogy a törvényhozó egyenlő feltételeket írt elő a jelölés során, alkotmányellenesen korlátozták a kisebbségeknek a parlamenti képviselővel való jogát [100. szakasz, (2) bekezdés], illetve az önkormányzati választott testületekben való képviselői jogát [180. szakasz, (4) bekezdés].

Mindkét döntésében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényhozó szabadságának körébe tartozik annak meghatározása, hogyan fogja biztosítani a nemzeti kisebbségek képviselőit a választott testületben és hogy az 5%-os választási küszöb eltörlésével (ún. természetes küszöb) a törvényhozó eleget tesz-e alkotmányos kötelezettségének.⁶⁴ Ugyanakkor, a jelölési eljárás során a nemzeti kisebbségek pártjainak nem biztosított kedvezmény

⁶⁴ „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó úgy döntött, hogy olyan intézkedéseket vezet be, amelyekkel kivételes természetes választási küszöböt vezet be, s melyekkel lehetővé szeretné tenni a nemzeti kisebbségi politikai pártoknak, hogy részt vegyenek a mandátumok elosztásában abban az esetben is ha nem érték el a törvényes, öt százalékos minimumot... Az, hogy a törvényhozó milyen konkrét megoldást választ arra vonatkozóan, hogy biztosítsa a nemzeti kisebbségek jogának a megvalósítását az ilyen politikai részvételre, a törvényhozási politika kérdése.” IUz-52/2008 , 15-16. o. „[A] kizáró rendelkezés eltörlése és a természetes választási küszöb bevezetése a kisebbségi választási listák részére a nemzeti kisebbségekhez tartozók teljes és hatékony jogegyenlőségének a biztosítására, míg a listaállításra vonatkozó kedvezményesebb feltételek elmaradása... nem tekinthető valós törvényhozói mulasztásnak.”, IU p-42/2008 számú döntés, 10.o.

kérdése kapcsán, a két ügyben az Alkotmánybíróság némileg eltérően járt el. A helyi választási törvény 18. szakasza esetében, amely előírta, hogy minden a jelöltlistán szereplő helyi jelölt jelöléséhez 30 választópolgár hitelesített aláírását kell mellékelni, az Alkotmánybíróság elemezte és mérlegelte ennek a rendelkezésnek a gyakorlati következményeit, azaz vizsgálta, vajon ezek alkalmazása, tárgyilagosan mérlegelve ellehetlenítheti-e a nemzeti kisebbségek egyenrangú képviselőjét, ami ennek a rendelkezésnek az alkotmányosságát megkérdőjelezhetné.⁶⁵

Az elemzés után az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a nevezett rendelkezésben lévő feltételek nem akadályozzák a 180. szakasz (4) bekezdésében levő kötelezettség megvalósítását.⁶⁶ Mindössze egy évvel

⁶⁵ „A megkérdőjelezett törvényes rendelkezések összhangját az Alkotmány azon rendelkezéseivel, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozók jogait, és azok külön jogait szavatolják amelyek a teljes egyenrangúságukat biztosítják, az Alkotmánybíróság az alapján is értékelte, hogy nincsenek olyan külön rendelkezések, amelyek a nemzeti kisebbségek politikai pártjai által állított jelöltlistákra vonatkoznak és hogy ezzel vajon lényegileg korlátozódik-e vagy ellehetetlenül a nemzeti kisebbségekhez tartozók politikai képviselőjére vonatkozó jog, továbbá, vajon a törvény 18. szakasz (1) és (2) bekezdésében előírt feltételek kifejezetten kedvezőtlen feltételeket írnak-e elő a nemzeti kisebbségek képviselői számára, olyan feltételeket amelyek a nemzeti kisebbség jelöltlistáinak benyújtót sújtanak.” IUz-52/2008 számú döntés, 15.o.

⁶⁶ „Az, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozók teljes jogegyenlőségét előíró rendelkezéseket kizárólag a választási folyamat záró szakaszában irányozták csak elő, azaz a mandátumelosztás fázisában, a gyakorlatban hatástalan

később, amikor az Alkotmánybíróság a Népképviselők megválasztásáról szóló törvény hasonló rendelkezését vizsgálta, a bíróság némileg módosította saját korábbi érvelését. Ez a választási törvény a nemzeti kisebbségi pártok esetében csakúgy, mint az összes többi párt esetében is, 10.000 hitelesített támogató aláírást csatolását írta elő a jelöltlisták állításánál. Előző döntéséhez képest az Alkotmánybíróság ebben a határozatában nem vizsgálta meg az ilyen jelöltállítási feltételek alkalmazásának lehetséges gyakorlati hatásait a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozóan. Indokolásában a bíróság csak annyit állapított meg, hogy a választási küszöb eltörlésével a törvényhozó eleget tett az Alkotmány 100. szakaszában előírt kötelezettségnek a jelölési eljárásban előírt esetleges kedvezmények nélkül is.⁶⁷ Tudatosan, vagy

maradhatna abban az esetben ha a nemzeti kisebbségekhez tartozóknak a részvételét jelentős mértékben megnehezítenék vagy lehetetlenné tennék a helyi képviselők jelölési szakaszában, illetve a választási eljárás egyéb olyan szakaszaiban amelyek a választási eredmények megállapításának és a képviselői mandátumok elosztásának fázisát megelőzik, az Alkotmánybíróság szerint a törvény 18.szakasz nem eredményezi.” IUz-52/2008 számú döntés,16.o.

⁶⁷ „... az eliminációs rendelkezés kiiktatása a választási eljárás zárószakaszában nemcsak „a pozitív diszkrimináció lényegi, hanem elegendő intézkedése, amely biztosítja a kisebbségek megfelelő, azaz egyenrangú részvételét a Szerb Köztársaság központi képviseleti hatalmi szervében. Az az értelmezés, amely a törvényhozóra egy olyan kötelezettséget is ró, hogy a kisebbségi közösségek választási jelöltlistái esetében a választási folyamat minden szakaszában „pozitív diszkriminációt” alkalmazzon, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem rendelkezik objektív jogi alapokkal sem az

sem, az Alkotmánybíróság elmulasztotta a törvényben előírt jelölési feltételek gyakorlati következményeinek vizsgálatát. Jelesül, a nemzeti kisebbségek egyes etnikai pártjai, amelyek a helyi és a tartományi választásokon jelentős választói támogatásban részesültek, demográfiai, technikai, szervezési, pénzügyi kapacitások hiányában gyakran képtelenek összegyűjteni 10.000 hitelesített választópolgári aláírást ahhoz, hogy részt vehessenek az országos választásokon. Ezáltal több, nagyobb lélekszámú nemzeti kisebbség is autentikus parlamenti képviselő nélkül maradhat. Az Alkotmánybíróság azt is elmulasztotta mérlegelni, hogy vajon arányosnak tekinthető-e az a jelölési feltétel, amely 10.000 hiteles támogatói aláíráshoz köti a jelölést, annak ismeretében, hogy a választási küszöb eltörlésével általában 12-14 ezer szavazattal képviselőházi mandátumhoz juthat egy-egy nemzeti kisebbségi jelöltlista.

Az alkotmánybírósági aktivizmus hiányának harmadik esete a nemzeti kisebbségi pártok megszigorított bejegyzési feltételeinek az alkotmányosságát érinti. Ebben az összetett alkotmánybírósági ügyben a bíróság az akkor új párttörvény számos rendelkezésének az alkotmányosságát vizsgálta. Egyebek mellett felmerült a törvény 9. szakaszának az alkotmányossági kérdése, amely előírta, hogy a nemzeti kisebbségek pártjainak a regisztrálásához, vagy a már bejegyzett kisebbségi pártok kötelező ismételt regisztrációjához legkevesebb 1000 párttag szükséges, (a többi párt esetében 10.000-es

Alkotmányban, sem pedig a becikkelyezett nemzetközi szerződésekben.” IUp-42/2008 számú döntés, 10.o.

tagság szükségeltetik). Ez a felülvizsgálat kezdeményezői szerint csorbítja a kisebbségi jogok elért szintjét, amelyek csökkentését az Alkotmány 20. szakaszának (2) bekezdése tilt.⁶⁸ Az Alkotmánybíróság álláspontja értelmében alkotmányosnak tekinthető az a szabály, amely értelmében a nemzeti kisebbségi pártoknak tízszer kevesebb tagra van szüksége, de az 1000-es tagság megkövetelése nem tekinthető alkotmányellenes korlátozásnak még akkor sem, ha az többszöröse az addig megkövetelt létszámnak⁶⁹. Az Alkotmánybíróság egy sajátos alkotmányértelmezéssel reflektált a kezdeményezők azon állításával kapcsolatban, hogy a pártalapításhoz és újregisztrációhoz szükséges drasztikusan megnövelt párttagság megkövetelése sérti az elért emberi és kisebbségi jogok védelmének alkotmányos garanciáját. Ezen álláspont szerint az emberi és kisebbségi jogok elért szintjének alkotmányos védelme abban merül ki, hogy az alkotmánymódosító hatalom az alkotmány módosításakor nem szüntethet meg egyetlen alkotmányosan szavatolt konkrét emberi vagy kisebbségi jogot sem, mindeközben ez az alkotmányos garancia nem korlátozza a törvényhozót abban, hogy a törvénnyel

⁶⁸ Odluka Ustavnog suda IUz-479/2014 od 9.aprila 2015, Službeni Glasnik RS br.61/2015 (A szerbiai Alkotmánybíróság Iuz-479/2014 számú, 2015. április 9-i döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 62/2015 számában) 2.o.

⁶⁹ „... az Alkotmánybíróság meglátása szerint nem állapítható meg az, hogy az ilyen politikai pártok alapítóinak számára vonatkozó előírt feltétel kihatna a politikai szerveződésre vonatkozó jog lényeges tartalmára, amivel annak korlátozásává válhatna.” Iuz-479/2014 számú, 2015. április 9-i döntés, 13. o.

biztosított és előírt jogok szintjét csökkentse.⁷⁰ Az Alkotmány 20. szakasza (2) bekezdésének ilyen értelmezése lehetővé teszi a törvényhozó számára, hogy saját politikai prioritásai alapján csökkentse ezen jogok múltban elért szintjét, aminek különös jelentősége van a nemzeti kisebbségek jogai esetében, hiszen azok élvezetét és végrehajtását az Alkotmány alapján törvény szabályozza.

⁷⁰ „... az emberi és kisebbségi jogok elért szintjének a csökkentését tiltó alkotmányos garancia célja az alkotmányozó egyfajta önkorlátozásában van, azaz, hogy a legmagasabb rangú jogszabály megváltoztatása esetén sem lehet megszüntetni egy olyan jogot vagy szabadságjogot, amely előzőleg biztosított volt. A contrario, az Alkotmánybíróság azon az állásponton van, hogy az egy-egy alkotmányosan szavatolt emberi- vagy kisebbségi jog törvénnyel történt megvalósításának a módja nem tekinthető szerzett jognak, ezért a konkrét emberi- és kisebbségi jog megvalósításának eltérő törvényi szabályozása nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 20. szakasz (2) bekezdésével.” Iuz-479/2014 számú, 2015. április 9-i döntés, 14.o.

5. Összegzés

Szerbiában már 1947 óta minden alkotmány elismeri a nemzeti kisebbségeket és az azokhoz tartozóknak ún. kisebbségi jogokat biztosít. A hatályos 2006-os Alkotmány azonban ezen jogok jegyzékét jelentősen bővítette és számos, addig csak törvényi szinten szavatolt jogot emelt alkotmányos erőre. Ezeknek a jogoknak a védelme és értelmezése legmagasabb szinten a szerb Alkotmánybíróság feladata, amelyet elsősorban a törvények alkotmányosságának felülvizsgálata során lát el. A 2006. évi Alkotmány által létrehozott független, széles hatáskörökkel rendelkező és az igazságszolgáltatás szervezetén kívül álló alkotmánybíróságnak kulcsszerepe van a kisebbségvédelmi rendelkezések értelmezésében és védelmében. Különösen azért van ez így, mert már rámutattak, hogy az alkotmány normaszövege, a kapkodó alkotmányozási folyamat eredményeként pontatlanságoktól, ismétlődő normáktól és belső ellentétektől terhes.

Az Alkotmánybíróság fontos feladata lett volna, hogy a jogtudomány vívmányaira építve meghatározza a nemzeti kisebbségek jogait és helyzetét szabályozó alkotmányos rendelkezések viszonyát a velük konkuráló alkotmányos normákkal (jogegyenlőség, nemzetállami berendezkedés, területi autonómia, egységes jogrend), a kisebbségi jogok korlátozhatatlan lényeges tartalmát, illetve a törvényhozó szabadságát és korlátait ezen jogok részletes szabályozása során.

Ebben a tanulmányban az Alkotmánybíróság négy fajsúlyos, kisebbségi jogokat érintő döntését elemeztünk azzal a céllal, hogy megvizsgáljuk: a bíróságnak mennyire sikerült megfelelnie az előtte tornyosuló, fent megnevezett kihívásoknak. A döntések elemzése alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság csak kis mértékben volt képes szembenézni ezekkel. Egyrészt figyelemre méltó a testület következetes doktrinális álláspontja, amely az alkotmányos kisebbségi különjogokat, az eltérő bánásmódot a valós és teljes egyenrangúság szükséges eszközének tekinti. Másrészt a sorok között kiolvasható az Alkotmánybíróság aggodalma, hogy bizonyos mértéken felül ezek a jogok veszélyeztethetik a nemzetállamot, a többséget, a polgárok egyenlőségét.

Sajnos az alkotmánybíróság nem állapított meg világos mércéket, egyensúlyokat és tesztekkel arra vonatkozóan, hogy a törvényhozó mikor lépi át a kisebbségi különjogok határait, mikor korlátoz alkotmányellenesen kisebbségi jogok érdekében más alkotmányos értékeket és jogokat, illetve fordítva, hol húzódik az a határ, ahol a törvényhozó – túllépve saját szabadságát – a kisebbségi jogok konkretizálásakor megsérti azok védett, lényeges tartalmát. A fentiekben elemzett döntésekből arra lehet következtetni, hogy az Alkotmánybíróság olvasatában az Alkotmány a törvényhozót sokkal inkább abban korlátozza, hogy a kisebbségi jogokat törvénnyel bővítse és erősítse azok addigi szintjéhez képest, mintsem abban, hogy azokat szűkítse az addigi szinthez képest.