

AZ EMBERI ÉS KISEBBSÉGI JOGOK KERETEI SZERBIA ÉS MONTENEGRÓBAN

Az európai történelem megrázkódtatásai megmutatták, hogy a nemzeti kisebbségek védelme alapvető fontosságú kontinensünk stabilitása, demokratikus biztonsága és békéje szempontjából.

Az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló 1995. évi keretegyezménye bevezetőjének (6.) bekezdése

A 2000. október 5-i (akkor még) jugoszláviai események után, amelyeket egyesek hatalomváltásnak, mások félfordulatnak neveznek, a Szerbiai Demokratikus Ellenzék (DOS/SZDE) alkotta hatalmi szervekkel szemben – részben választási ígéreteik alapján, részben a nemzetközi közösséghez való felzárkózás feltételeként – alapvető elvárásként és követelményként fogalmazódott meg, hogy megkezdjék az emberi és kisebbségi jogok nemzetközi jogi elvek szerinti rendezését. Ebben az írásban öt jogi okmánnyal foglalkozunk (fontosságuk sorrendjében), amelyek közül három a belső joghoz, kettő a nemzetközi multilaterális, egy pedig a bilaterális joghoz tartozik, s melyek jelenleg Szerbia és Montenegróban az emberi és kisebbségi jogok alkotmányos és törvényes kereteit adják.

ALKOTMÁNYOS ALAPOKMÁNY

Belgrádban 2002. március 14-én – az Európai Unió patronátusa alatt – aláírták a Szerbia és Montenegró viszonyainak konszolidálására szolgáló rendezési alapokat, az úgynevezett belgrádi egyezményt. Az eseményre a nyilvánosságtól távol került sor, és a dokumentum szövege is ismeretlen maradt a nagyközönség előtt mindaddig, amíg az újraindult belgrádi Međunarodna politika (Nemzetközi politika) néhány hónappal később, 2002. évi 1105. számában közzé nem tette. 2003. február 4-én, majdnem teljes egy évvel a belgrádi egyezmény aláírása után Szerbia Köztársaság népképviselőháza, Montenegró képviselőháza és a JSZK szövetségi képviselőháza (a rendezési alapokkal összhangban) elfogadta Szerbia és Montenegró új államközösségének alkotmányos okiratát.¹

Az emberi és kisebbségi jogok biztosítása tekintetében különösen fontos az alkotmány értékű alapokmány 8. cikke, mely szerint a jogoknak ezt a terüle-

tét az Emberi és kisebbségi jogok, valamint a Polgári szabadságjogok nemzetközi alapokmánya rendezi. Az alkotmányos alapokmány megteremtette tehát a lehetőségét Szerbia és Montenegróban az emberi és kisebbségi jogoknak az Európa Tanács és a nemzetközi jog követelményeivel összhangban való újrafogalmazására. Ez egyébként az egyik alapfeltétele Szerbia és Montenegró Európa Tanácsba való (2003. április 3-i) felvételének.

A 9. cikk kimondja: „Az államközösség tagjai területükön szabályozzák, biztosítják és védelmezik az emberi és kisebbségi jogokat, valamint polgári szabadságokat. Az emberi és kisebbségi jogok, az egyéni és kollektív polgári szabadságok elért szintje nem csökkenthető. Szerbia és Montenegró figyelemmel kíséri az emberi és kisebbségi jogok, valamint polgári szabadságok megvalósulását és biztosítja azok védelmét, ha a tagállamokban ez a védelem nincs biztosítva.” A 10. cikkben Szerbia és Montenegró kötelezettséget vállalt, hogy „a területén érvényes nemzetközi szerződéseknél az emberi és kisebbségi jogokkal, valamint polgári szabadságokkal kapcsolatos rendelkezéseit közvetlenül alkalmazzák”. Témánk szempontjából fontos még az alkotmányos alapokmány 65. cikke, mely szerint a két tagország az alkotmányos alapokmány elfogadásától számított hathónapos határidővel vállalja, hogy alkotmányát összehangolja azzal. Ez a határidő Szerbiában a Zoran Đinđić miniszterelnök meggyilkolása miatt 2003. március 12-én bevezetett rendkívüli állapot következtében minden bizonnyal meghosszabbodik.

EMBERI ÉS KISEBBSÉGI JOGI ALAPOKMÁNY

Az emberi és kisebbségi jogokról, valamint polgári szabadságokról szóló alapokmányt a szövetségi képviselőház – Szerbia és Montenegró államközössége alkotmányos alapokmányának 8. és 61. cikke nyomán – a polgárok tanácsának 2003. február 28-i és a köztársaságok tanácsának 2003. február 28-i ülésén fogadta el.² Az ötvenhét cikkből álló emberi és kisebbségi jogi alapokmány három fejezetre tagolódik.

Az első fejezet (1–11. cikk) az általános rendelkezéseket tartalmazza. Ide tartozik az emberi méltóság

sérthetetlensége és a személyiség szabad fejlődése; az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartásának szavatolása; a törvény előtti egyenlőség; a megkülönböztetés tilalma; az alapokmánnyal előírt emberi és kisebbségi jogok megszüntetésének vagy korlátozásának tilalma; az emberi és kisebbségi jogok törvény általi korlátozása lehetséges eseteinek és mértékének meghatározása; az emberi és kisebbségi jogoktól való eltérés szabályozása hadi- vagy rendkívüli állapot esetére; a nemzetközi jogok és szerződések közvetlen alkalmazása az emberi és kisebbségi jogok területén; az emberi és kisebbségi jogok hatékony bírósági védelme, megsértésük következményeinek elhárítása, valamint az emberi és kisebbségi jogi alapokmány rendelkezéseinek értelmezése.

A második (legterjedelmesebb) fejezet (11–46. cikk), amely az emberi jogok és alapvető szabadságok címet viseli, a nemzetközi jog és egyezmények által konkrétan szavatolt emberi jogokat tartalmazza. Ezek a következők: az élethez való jog, a testi és a lelki sérthetetlenséghez való jog; a rabság, a rabszolgasághoz hasonló helyzet és a kényszermunka tilalma; a szabadsághoz és biztonsághoz való jog; jog a kiegészítő biztosítékokhoz bűncselekmény vagy szabálysértés miatti szabadságvesztés esetére (jog a választott védőügyvédre, a haladéktalanul bíróság elé való állításra, az előzetes letartóztatási idő lecsökkentése); jog a védelemhez, a váddal anyanyelven való megismerkedéshez, a hivatalból kirendelt védőhöz, tolmáchoz; a tisztességes tárgyaláshoz és a jogorvoslathoz való jog; az ártatlanság vélelmének elismerése; a törvények visszaható hatályának tilalma és a hatályos törvény alapján való bünteteskiszabás; a ne bis in idem elv; jog a rehabilitálásra és a kártérítésre a büntetőeljárásban hozott téves bírósági ítélet esetén; a vagyonhoz való jog; a magán- és családi élet tisztelet-

ben tartásához és a házasságkötéshez való jog; a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság; a vallási közösségek egyenjogúsága és az államtól való elválasztása; a lelkiismereti kifogás elismerése; a véleménynyilvánítás és -kifejezés szabadsága; a sajtószabadság biztosítása és a cenzúra megszüntetése; a békés célú gyülekezés és az egyesülés szabadságának szavatolása; a szabad választási jog; jog a petícióra; jog az állampolgárságra; a nagykorúság elérésének megszabása; jog a szabad mozgásra és a letelepedésre; menedékkérési jog; a család, az anya és a gyermek kü-

lönleges védelmének biztosítása; jog a munkához, a sztrájkhoz; jog a szociális biztonsághoz és biztosításhoz; jog az oktatáshoz, a tudományos és művészi alkotás szabadságához, az egészség védelméhez és az egészséges környezethez.

A harmadik fejezet (47–57. cikk) kizárólag a kisebbségi jogokkal foglalkozik. A 47. cikk meghatározza a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak alapjait és kereteit. A következő cikk szavatolja a nemzeti hovatarozás nyilvánításának szabadságát, a 49. pedig garantálja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a törvény előtti egyenlőséget és a törvény általi egyenlő védelmet. Az 50. cikk a nemzeti kisebbségek erőszakos beolvasztását, az 51. a faji, nemzeti és vallási gyűlölet kiváltását és szítását tiltja. Az 52. cikk biztosítja a nemzeti

Az Árgus – Jugoszláviai Magyar Kisebbségi Civil Egyesület 2001. június 15-én alakult Újvidéken. Az egyesület elnöke dr. Gaál György tanügyi tanácsos, az intézőbizottság elnöke dr. Bozóki Antal ügyvéd. Az egyesület céljai között szerepel, hogy hozzájáruljon az emberi jogok eszméjének elismeréséhez a JSZK területén és azon kívül, elősegítse a közgondolkodás formálását az emberi és kisebbségi jogok, valamint a humanitárius jog teljes tiszteletben tartásának szükségességével kapcsolatban, hozzájáruljon olyan álláspontok kialakításához, amelyek célja megakadályozni az etnikai és más összetűzéseket Jugoszlávia és a Balkán térségében, valamint előmozdítani a békét, a tolerancia és a megbékélés megvalósítását. Tervekenyen figyelemmel kíséri a kisebbségek, különösen a nemzeti, etnikai és vallási kisebbségek kollektív és az e kisebbségekhez tartozók egyéni jogainak megvalósítását a gazdaság, a kultúra, az oktatás, az anyanyelv használata és a hagyományápolás terén. E célból elemzéseket készít és közvélemény-kutatást végez, megvitatta a nemzeti kisebbségek – különösen a magyar nemzeti kisebbség – jogainak megvalósulását Jugoszláviában, Szerbiában és a Vajdaságban, erről jelentést készít, tanulmányozza az emberi és ezen belül a kisebbségi jogokat, valamint a humanitárius jogokat, szakmai és tudományos tanácskozásokat, nyilvános vitákat, gyűléseket, előadásokat szervez és kiadványokat jelentet meg.

sajátosságok megőrzésének jogát, a következő kimondja a nemzeti kisebbségek jogát a társulásra. Az 54. biztosítja a határon túli nemzettársakkal való kapcsolattartást. Az 55. cikk előírja olyan intézkedések meghozatalát, amelyek célja a nemzeti kisebbségekhez és a többségi nemzethez tartozó személyek közötti teljes és eredményes egyenjogúság fejlesztése a gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális élet minden területén. Az 56. a tolerancia szelleme és a kul-

túrák közötti párbeszéd fejlesztésének ösztönzését tartalmazza. Az utolsó, 57. cikk kimondja, hogy „az emberi és kisebbségi – egyéni és kollektív – jogok elért szintje nem csökkenthető”.

Ezeknek a rendelkezéseknek a tartalmi/lényegi elemzése sokkal több időt és teret igényelne, mint amennyit ennek az írásnak a jellege és terjedelme lehetővé tesz. Azt azonban le kell szögezni, hogy mivel a szövetségi kisebbségvédelmi törvény az emberi és kisebbségi jogokról, valamint a polgári szabadságokról szóló alapokmány előtt született, szükséges volna a szövetségi törvényt összehangolni az alapokmány rendelkezéseivel, melyek sok esetben a kisebbségi jogok pontosabb, érthetőbb és (nem utolsósorban) a kisebbségek számára elfogadhatóbb megfogalmazását is tartalmazták.

Az emberi és kisebbségi jogi alapokmány 47. cikkének (4) bekezdése például kimondja, hogy „a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás, a nyelv és az írásmód hivatalos használata terén az önkormányzás jogának megvalósítása céljából a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nemzeti tanácsot választhatnak, a törvénnyel összhangban”. Ebből a megfogalmazásból arra lehet következtetni, hogy a nemzeti tanácsot közvetlenül, nem pedig „elektori gyűlésen” választják, ahogy azt a szövetségi kisebbségvédelmi törvény 24. cikke (ideiglenesen) előírja. Az utóbbi törvény 19. szakaszának (13) bekezdésében foglalt (a nemzeti tanácsok megválasztásának szabályaira vonatkozó külön) törvény meghozatalát tehát mielőbb kezdeményezni kellene.

Az emberi és kisebbségi jogi alapokmány 52. cikke (1) bekezdésének 10. pontja világosan megfogalmazza, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai jogosultak a „megfelelő képviselőre a közszolgálatokban, az állami hatalom és a helyi önkormányzat szerveiben”. Ezzel szemben a szövetségi kisebbségvédelmi törvény 21. szakasza a következő (szűkebb) rendelkezést tartalmazza: „A közszolgálatokban, beleértve a rendőrséget is, foglalkoztatáskor figyelembe veszik a lakosság nemzeti összetételét, a megfelelő részvételi arányt és a szerv vagy szolgálat területén beszélt nyelv ismeretét.” Az emberi és kisebbségi jogi alapokmány 53. cikkének (2) bekezdése alkotmányjogi szintre emeli és hangsúlyozza, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek szervezeteinek és egyesületeinek elismert külön szerepe van a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak megvalósításában”. Ez a kitétel a szövetségi kisebbségvédelmi törvényben nem is szerepel.

A fentiekből is látszik, hogy az emberi és kisebbségi jogi alapokmány megalkotói – akiknek az Európa Tanács szakértői is hathatós segítséget nyújtottak – messzemenően figyelembe vették és a szövegbe be-

építették elsősorban az ENSZ 1948-as Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában³ és az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségek védelméről szóló, 1995. évi keretegyezményében⁴ foglalt jogokat és szabadságokat, de a hatályos nemzetközi jog legfontosabb eszközeinek időszerű megfogalmazásait is. Szerbia és Montenegró így korszerű, az európai követelményeknek alapjában véve megfelelő, alkotmányjellegű emberi és kisebbségi alapokmányt kapott, habár itt is megemlítendő, hogy az alapokmány megszövegezésére a nyilvánosság kizárásával került sor, ezáltal az Európa Tanács által megszabott határidő miatt.

KISEBBSÉG VÉDELMI TÖRVÉNY

A kisebbségi jogokat rendezni hivatott, a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvényt az akkor még Jugoszláv Szövetségi Köztársaság parlamentje csaknem egy év vajúdas után, 2002. február 26-án fogadta el s 2002. március 7-én lépett hatályba.⁵ A törvényt megszavazták az ellenzéki szocialisták és a radikálisok is. Ez nem feltétlenül nagy dicsőség, mert azok is elfogadták, akik az elmúlt több mint egy évtized során számtalanszor és súlyosan megsértették az emberi és a kisebbségi jogokat. A röviden kisebbségvédelmi vagy kisebbségi törvénynek nevezett jogszabály elfogadását megelőzően és azt követően annak jelentőségéről és értékéről⁶ ellentétes vélemények és értékelések hangzottak és hangzanak el ma is a vajdasági magyarság egyes politikai pártjai és civil szervezetei részéről. Különösen sok vita folyt és két merőben ellentétes álláspont alakult ki a kisebbségi nemzeti tanács körül. A kisebbségvédelmi törvény a 19. cikk utolsó, (13) bekezdésében ugyanis kimondja, hogy „a nemzeti tanácsok megválasztásának szabályait külön törvény fogja rendezni”, majd a 24. cikkben, az átmeneti rendelkezések között úgy fogalmaz, hogy „a törvény meghozataláig a nemzeti tanácsokat a nemzeti kisebbségek elektori gyűlései fogják megválasztani”.

A kifogások nem a nemzeti tanács létrehozására vonatkoztak, hanem az átmeneti rendelkezés alapján való megválasztásának demokratikus voltát vitatták és vonták kétségbe. (A Magyar Nemzeti Tanács megalakulására – a politikai és civil szervezetek egy részének kifejezett ellenvéleménye dacára – mégis e rendelkezés alapján került sor 2002. szeptember 21-én.) A Vajdasági Magyar Demokrata Párt és az újvidéki civil szervezetek egy csoportja (a Nagy Sándor Műemlékvédő és Hagyományápoló Egyesület, a Pedagógus Egyesület, a Diáksegélyező Egyesület, az Árgus Jugoszláviai Magyar Kisebbségjogi Ci-

vil Egyesület és az Olvasókör) kezdeményezte a kisebbségi törvény 24. szakasza, valamint az elektori közgyűlés munkájára vonatkozó szabályzat alkotmánybíróági felülvizsgálatát is, beadványt azonban a Szövetségi Alkotmánybíróság 2002. november 21-i döntésével elvetette. A törvények indokolását általában nem közlik a hivatalos lapban. Így történt a kisebbségi törvény esetében is. A törvény indokolása azonban érdekes a jogszabály egyes megoldásainak értelmezése és esetleges magyarázata miatt, ebből tudjuk meg például azt is, hogy „a törvény végrehajtásához nincs szükség külön pénzeszközökre”.⁷

A kisebbségi törvény mindamellett – számos hiányszava ellenére – úgymond szalonképessé tette (Kis-)Jugoszláviát, és megnyitotta előtte az Európa Tanácshoz való csatlakozás útját.

EURÓPAI EGYEZMÉNY AZ EMBERI JOGOK ÉS ALAPVETŐ SZABADSÁGOK VÉDELMEÉRŐL⁸

Goran Svilanović, Szerbia és Montenegró külügyminisztere az államközösségnek az Európa Tanácsba való felvétele alkalmával, 2003. április 3-án Strasbourgban nyilatkozatot írt alá Szerbia és Montenegró csatlakozásáról az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló (európai) egyezményhez (a kiegészítő jegyzőkönyvekkel együtt), amelyet sokan a mai európai demokrácia alapjának tartanak. Ezt a rendkívül fontos nemzetközi szerződést 1950. november 4-én fogadták el Rómában és 1953-ban lépett hatályba. Az egykori Jugoszlávia az egyezménynek nem volt részese, az utódállamok csak több mint fél évszázaddal később csatlakoztak az európai demokrácia e nagy vívmányához.

Az egyezmény kötelezi az államokat, hogy biztosítsák a benne meghatározott jogok és szabadságok élvezetét a joghatóságuk alatt élő minden egyén számára. Ezen túlmenően az egyezmény olyan nemzetközi ellenőrzési rendszert hozott létre, melynek értelmében nemzetiségükre való tekintet nélkül a magánszemélyek és az államok az egyezmény Strasbourgban működő jogi intézményeihez folyamodhatnak, ha úgy vélik, hogy valamelyik tagállam megsértette az egyezményben garantált jogokat. Néhány e jogok közül: az élethez való jog, a kínzás és az embertelen bánásmód elleni védelem joga, a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog, a tisztességes tárgyaláshoz való jog, a magán- és családi élet, valamint a levelezés tiszteletben tartásához való jog, a véleménynyilvánítás szabadsága (ideértve a sajtószabadságot), a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadság, valamint a békés gyülekezés és egyesülés joga.

Az egyezményhez csatolt tizenhárom kiegészítő jegyzőkönyv további jogokkal egészítette ki az egyezményben meghatározottakat, így a tulajdon védelmét az 1952. évi, az adósságokért való szabadságelvonás tilalmát, a mozgásszabadságot, a saját állampolgárok kiutasításának tilalmát, a külföldiek kollektív kiutasításának tilalmát a 4., a halálbüntetés eltörlését a 6., a külföldiek kiutasításának eljárási garanciáit és a büntetőügyekben való fellebbezési jogot a 7., a megkülönböztetés általános tilalmát a 12. és a halálbüntetés teljes eltörlését a 13. kiegészítő jegyzőkönyv foglalja magában.⁹ „Az Európa Tanácsban való tagságból a legtöbb hasznuk Szerbia és Montenegró polgárainak lesz, illetve mindazoknak, akik az államszövetség fennhatósága alatt állnak. Ők minden alkalommal az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulhatnak, ha úgy találják, hogy Szerbia és Montenegró államszövetsége megsértett valamely, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló (európai) egyezmény által szavatolt jogot, amennyiben az összes belső jogorvoslati lehetőséget már kimerítették”,¹⁰ a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak megfelelően.

KISEBBSÉGVÉDELMI KERETEGYZMÉNY

Az Európa Tanács első nemzetközi jogi érvényű kisebbségi dokumentuma a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény.¹¹ A keretegyezmény – elnevezésének megfelelően – elsősorban a részes államok kisebbségvédelmi intézkedéseit irányító elveket, az európai kisebbségvédelmi rendszer kereteit és az ebből eredő kisebbségi jogokat, illetve szabadságokat vázolja fel programjellegű rendelkezések megfogalmazásával, tág teret biztosítva így az államok számára ezen elvek, jogok és szabadságok megvalósítására. Szerkezetiileg öt fejezetre tagolódik, összesen harmincegy cikke áll.

Az egyezmény szövege az aláírók szándékait és céljait bemutató preambulummal kezdődik, mely szerint a részes államok elhatározták, hogy „saját területeiken védelmezik a nemzeti kisebbségek fennmaradását”, ami a nemzeti kisebbségi lét biztosítékaként fogható fel. Elismerik, hogy „a nemzeti kisebbségek védelme alapvető fontosságú kontinensünk stabilitása, demokratikus biztonsága és békéje szempontjából”. Kijelentik, hogy a pluralista és valóban demokratikus társadalmaknak megfelelő feltételeket kell teremteniük, melyek biztosítják a kisebbségek identitásának kifejezését, megőrzését és fejlesztését. Kifejezik továbbá tö-

rekvésüket, hogy a kulturális különbözőség ne a megosztottság, hanem a gazdagodás forrása és tényezője legyen minden társadalom számára Európában. Végezetül kötelezettséget vállalnak, hogy – a jog uralmát, az államok területi integritását és nemzeti szuverenitását tiszteletben tartva – „a keretegyezménybe foglalt elveket nemzeti törvényhozásuk által és megfelelő kormányzati politikával végrehajtják”.

Az első fejezet (1–3. cikk) a dokumentum alapjául szolgáló alapelveket sorakoztatja fel. Tartalmazza azokat a fontos alapelveket, hogy a nemzeti kisebbségek és az e kisebbségekhez tartozó személyek jogai és szabadságai védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, s mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik, valamint hogy a rendelkezéseket jóhiszeműen kell alkalmazni. Kimondja, hogy a kisebbséghez való tartozás szabad választás kérdése, valamint azt, hogy az egyezménybe foglalt elvekből fakadó jogok és szabadságok mind „egyéni”, mind „másokkal közösségben gyakorolhatók”. Ezzel kapcsolatban érdemes rámutatni arra, hogy habár az egyezmény elveiből következő jogok között nem szerepelnek kifejezetten a kollektív jogok, a szöveg egyértelművé teszi, hogy az egyezmény elismeri a közösségi érdekeket. A második fejezet (4–19. cikk) a kisebbségvédelmi rendszer elveit foglalja össze. Részben további elveket részletez, részben pedig olyan rendelkezéseket tartalmaz, melyekben a részes államok a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosítására, illetve hatékony védelmük előmozdítására vállalnak kötelezettséget. Ezek az elvek a következők: törvény előtti egyenlőség; egyenlőség a gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális életben; pozitív diszkrimináció; az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitás lényegi elemeinek megőrzéséhez szükséges feltételek biztosítása; a kultúrák közötti párbeszéd a kölcsönös megértés és tisztelet érdekében; erőszakos fenyegetések elleni védelem (4–7. cikk).

Ezekkel kapcsolatban fontos külön kiemelni a 4. cikk 3. pontjának jelentőségét, mely szerint azokat az intézkedéseket, amelyeket a kormányok meghoznak a kisebbségek védelme érdekében, a többi állampolgárral szemben „nem lehet hátrányos megkülönböztetésnek tekinteni”. Ezzel létjogosultságot nyert az európai értelemben használt „pozitív diszkrimináció” elve, ezek után ugyanis senki nem érvelhet úgy, hogy „a kisebbségi jogok megvalósítása a többségi állampolgárt hátrányos helyzetbe hozza”.

Az ezt követő cikkek (8–9.) részben egyéb emberi jogi egyezményekben lefektetett és a keretegyezményben újra megerősített, részben új, kifejezetten

a kisebbségek védelmét célzó jogok és intézkedések biztosításáról rendelkeznek. Ide sorolható a gyülekezési, egyesülési, véleménynyilvánítási, a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadság, a vallási szervezetek alapításának joga, valamint az információk jog különböző vonatkozásai. A kifejezetten a kisebbségekhez tartozó személyeket célzó rendelkezéseket a 10–19. cikk tartalmazza. Ezek a következők: a kisebbségi nyelv használatának joga; a kisebbségi nyelv használata a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolatokban; a család- és utónév kisebbségi nyelven történő használatának és hivatalos elismerésének joga; kisebbségi nyelven írott magánjellel felíratok, kisebbségi nyelven írott helység- és utcanév elhelyezésének joga; a kisebbség és a többség kultúrájának kölcsönös megismerését előmozdító intézkedések; a tanítóképzés, a tankönyvekhez való hozzájutást, a diákok és tanárok közötti kapcsolatokat elősegítő intézkedések; az esélyegyenlőség előmozdítása az oktatás minden szintjén; a magán oktatási és képzési intézmények létrehozásának és működtetésének joga; a kisebbségi nyelv megtanulásának joga; a kisebbségi nyelv tanulása vagy a kisebbségi nyelven történő oktatás feltételeinek biztosítása; a közéletben való tényleges részvétel feltételeinek megteremtése; a népességarányok megváltoztatásától való tartózkodás; a kisebbségekhez tartozó személyeknek a határon túli személyekkel, valamint a nemzetközi szervezetekkel való zavartalan kapcsolattartása; szorgalmazza továbbá a kisebbségek védelmét célzó két- és többoldalú egyezmények megkötését, kiváltképpen a szomszédos országokkal; a határokon átnyúló együttműködés elősegítését és a kötelezettségvállalást a lefektetett elvek tiszteletben tartására. Meg kell jegyezni azonban, hogy az esélyegyenlőséget szolgáló intézkedések, illetve speciális jogok kevésbé konkrétak, inkább programjellegűek. A harmadik fejezet (20–23. cikk) a felsorolt jogok értelmezésének és alkalmazásának szabályaival foglalkozik. Ezek során a következő elvekre kell tekintettel lenni: a nemzeti törvényhozás és mások jogainak tiszteletben tartása; a nemzetközi jog alapelveivel (köztük a szuverén egyenlőség, a területi integritás és a politikai függetlenség) való összhang; más egyezményekben rögzített jogok és szabadságok korlátozásának tilalma; az Emberi jogok európai egyezményével való összhang. A negyedik fejezet (24–26. cikk) határozza meg a keretegyezményben foglalt elvek végrehajtásának ellenőrzésére hivatott rendszer keretét, melyet tovább részletezett a Miniszteri Bizottság (97)10. számú határozata. E rendelkezések szerint a végrehajtást a Miniszteri Bizottság ellenőrzi, melynek munkáját a hatálybalépést követő egy éven be-

lül felállítandó tanácsadó bizottság segíti. A tagállamok a hatálybalépést követő egy éven belül, majd később ötévente, illetve a miniszteri bizottság felkérésére jelentést kötelesek készíteni a keretegyezményben foglalt elvek megvalósítását célzó törvényhozási és egyéb intézkedéseikről. A 25. cikk 2. pontja szerint a részes államok a főtitkárnak rendszeresen és minden alkalommal, amikor a Miniszteri Bizottság kifejezi e kérését, tájékoztatást kell hogy adjanak a keretegyezmény végrehajtását érintő minden lényeges lépésről. A jelentést – más forrásokból is származó információk felhasználásával – a tanácsadó bizottság véleményezi, majd a miniszteri bizottság kialakítja végkövetkeztetéseit, esetleg ajánlásokat fogalmazhat meg, illetve azok teljesítésére határidőt szabhat meg. E következtetések és ajánlások nyilvánosak.

Az ötödik fejezet (27–32. cikk) az Európa Tanács egyezményeiben és megállapodásaiban szokásos záró rendelkezéseket tartalmazza. A volt Jugoszláv Szövetségi Köztársaság képviselőháza 1998. december 3-án törvényt hozott, amellyel a hazai jogba úgymond beemelte az Európa Tanács keretegyezményét a nemzeti kisebbségek védelméről. A törvény a JSZK hivatalos lapjában 1998. december 4-én, a nemzetközi szerződések 6. számú mellékletében jelent meg és december 13-án már hatályba is lépett. (Kis-)Jugoszlávia ezzel csatlakozott azokhoz az európai országokhoz, amelyek elfogadták ennek a nemzeti kisebbségek védelmét célzó multilaterális dokumentumnak a jogrendszerükben való alkalmazását, mely elsőként rendelkezik nemzetközi jogi érvénnyel. A hivatalos csatlakozásra azonban csak 2001. május 11-én került sor, amikor Rasim Ljajić volt szövetségi kisebbségügyi miniszter (most emberi és kisebbségi jogi miniszter) Walter Schwinmernek, az Európa Tanács főtitkárának átadta azokat a dokumentumokat, amelyekben Jugoszlávia deklarálja a nemzeti kisebbségeket védő keretegyezmény elfogadását. Ezzel Jugoszlávia összetett kötelezettségeket vállalt magára: részt vesz a kisebbségek diszkriminációja elleni harcban, az etnikai többség jogaival megegyező jogokat biztosít számukra és tiszteletben tartja a nyelvhasználatukat a közélet minden területén. Ljajić kijelentette: jelentős lépés történt, mely azt üzeni az országban élő kisebbségeknek, hogy Jugoszlávia kész tiszteletben tartani jogaikat és magára vállalja mindazokat a kötelezettségeket, amelyek az európai normákkal összhangban vannak. Ljajić egyben reményét fejezte ki, hogy ez a csatlakozás megkönnyíti Jugoszláviának az Európa Tanácsba vezető útját.¹² A konvenció egyébként Jugoszláviában 2001. szeptember 1-jén lépett életbe, és a volt JSZK – az

egyezmény 25. cikkének (1) bekezdésével összhangban – 2002 őszén betervezte első (104 oldal terjedelmű) jelentését a kisebbségvédelmi keretegyezmény megvalósításáról.

KÉTOLDALÚ KISEBBSÉGVÉDELMI EGYEZMÉNY

Belgrádban, 2002. december 26-án – csaknem kilenc hónap egyeztetés után – Szabó Vilmos, a magyar miniszterelnöki hivatal kisebbségügyi államtitkára és Rasim Ljajić szövetségi kisebbségügyi miniszter parafálták „a Magyar Köztársaság és a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság között a Magyar Köztársaságban élő szerb kisebbség és a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről” szóló egyezményt.¹³ A parafálás a nemzetközi jogban a szerződéskötési eljárás során a tárgyalások eredményeként létrejött szerződésszöveg hitelességének tanúsítása: a szerződő felek a szerződést kézjegyükkel (rövidített nevükkel vagy nevük kezdőbetűivel) látják el. Ez még nem jelent kötelezettségvállalást, s csak a tárgyaló feleket köti, kifejezve, hogy azok a létrejött szerződési szöveget véglegesnek tekintik, és már nem óhajtának rajta változtatni. A parafálás nem helyettesíti az aláírást. A klasszikus nemzetközi szerződésjog szerint az aláírás is a ratifikálást megelőző szakaszhoz tartozik, melynek funkciója általában „a szerződés azonosításában merül ki (annak megerősítésében, hogy a szerződés szövege hiteles és végleges). Más szóval, az aláírással a szerződő felek nem vállalnak semmilyen szerződési kötelezettséget, azon kívül, hogy a jóhiszeműség elvével összhangban viselkednek és tartózkodnak az olyan cselekedetektől, amelyek a szerződést hatálybalépése előtt megfosztanák tárgyától és céljától.”

Magyarország eddig a következő országokkal írt alá kétoldalú kisebbségvédelmi dokumentumot:

1. Horvátországgal; Egyezmény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről, készült Eszéken, 1995. április 5-én.

2. Az Orosz Föderációval; Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Orosz Föderáció együttműködésének elveiről a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogainak biztosítása területén, készült 1992. november 11-én, Budapesten.

3. Romániával; Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról, készült Temesvárott, 1996. szeptember 16-án.

4. Szlovákiával; Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről, kelt Párizsban, 1995. március 19-én.

5. Szlovéniával; Egyezmény a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogainak biztosításáról, kelt Ljubljánban, 1992. november 6-án.

6. Ukrajnával; Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén, készült Budapesten, 1991. május 31-én.

A mindössze tizenhét cikkből álló egyezmény nem különbözik lényegesen Magyarországnak a többi szomszédos országgal aláírt hasonló jellegű dokumentumaitól. Ez részben érthető is, hiszen Európában kialakultak azok az (elsősorban az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményében foglalt) normák, amelyeknek a nemzeti jogba való beépítését Magyarország és Jugoszlávia is vállalta. Úgy tűnik, az egyezmény szövege a szövetségi kisebbségvédelmi törvény megoldásain túl tartalmaz néhány újszerű, a vajdasági magyarság számára az eddigieknél kedvezőbb elemet is. Így a bevezető szöveg úgyszólván törvényesíti az anyaországnak a nemzeti kisebbségek támogatására irányuló „törekvését”. A 2. cikk 3. pontja hangsúlyozza „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek egyenlő esélyei” megteremtésének szükségét és azt, hogy „megkülönböztetett figyelmet” kell fordítani a nemzeti kisebbségek „sajátos szükségleteire”. Tágabb értelemben ezek a rendelkezések a magyarországi kedvezménytörvény jugoszláv (szerb) részről való elismerését is jelent(het)ik. Hiányolható azonban a kettős állampolgárság kérdésének rendezése, ahogyan az Jugoszlávia és Bosznia-Hercegovina között már megtörtént, de egyéb intézményes megoldást sem tartalmaz a vajdasági magyarok helyzetének könnyítésére a schengeni vízumkényszer hatálybalépése esetére.

Külön fontosságú a 2. cikk 5. pontja, mely szerint a felek „a nemzeti kisebbségek által lakott területeken nem hoznak olyan intézkedéseket, amelyek megváltoztatják a lakosság összetételét és amelyek korlátozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozók jogainak gyakorlását és érvényesítését”. Talán első ízben ez az egyezmény (3. cikk 2. pont) támogatja „a könyvek, folyóiratok, művészeti kiadványok, kép és hanghordozók nem kereskedelmi jellegű, vám- és illetékmentes küldését” és „a kisebbségek független kiadói tevékenységét”. Ez azonban egészében véve intézményesen még mindig nem rendezi a könyvbehozatal és -kivitel több mint egy évtizede megol-

datlan kérdését. Az egyezmény (4. cikk 7. és 8. pont) lehetővé teszi „a nemzeti kisebbségek anyanyelvű oktatásából hiányzó pedagógusok anyanyelvből történő pótlását”, támogatja az anyaország „nyelvének, kultúrájának és történelmének oktatását”, valamint „segíti az ehhez szükséges könyvek és oktatási segédanyagok beszerzését”. Jugoszláviai viszonylatban újdonságot jelent az is, hogy az európai normák szerint szabályozza a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát hitük kinyilvánításához és gyakorlásához (3. cikk 4. pont). A 11. cikk 1. bekezdésében a szerződő felek kötelezik magukat, hogy „gazdasági fejlesztési terveikben figyelembe veszik a nemzeti kisebbségek érdekeit, és a kisebbségek által lakott területeken lehetőségeik szerint biztosítják azt az arányos gazdasági fejlődést, amely méltányos, egyenlő gazdasági esélyeket teremt a kisebbségek számára”.

Tekintettel a jugoszláv állam megszűnésére, egyelőre bizonytalan, hogy a dokumentum ratifikálására mikor kerül sor.

A továbbiakban arra lesz szükség, hogy az emberi és kisebbségi jogi alapokmányban és a többi, itt bemutatott kisebbségvédelmi okiratban megfogalmazott jogok és szabadságok helyet kapjanak a két tagköztársaság új alkotmányában is, és hogy azok gyakorlati megvalósítására mielőbb sor kerüljön. Nagy felelősséggel tartoznak ezért a hatalmi szervek, de a haladó politikai pártoknak és civil szervezeteknek is lehetőségük van kiállni a jogok maradéktalan érvényesítéséért. Szerbia és Montenegrónak azonban mielőbb ratifikálnia kell az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt a kiegészítő jegyzőkönyvekkel együtt és csatlakoznia kell az Európa Tanács többi (összesen 189), egyezményéhez is, többek között a – kisebbségi önazonosság megőrzése szempontjából rendkívül fontos – regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájához.¹⁴

JEGYZETEK

1. Az alkotmányos alapokmány Szerbia és Montenegró hivatalos lapjának (Službeni list Srbije i Crne Gore) február 4-i 1. számában jelent meg.
2. Megjelent uo., 2003. február 28., 6. szám.
3. Elfogadva és kinyilvánítva a közgyűlés 1948. december 10. napján kelt 217 A (III) számú határozata által.
4. Európa Tanács, Európai Szerződések, ETS No. 157, Strasbourg, 1995. II. 1. Treaty Office, <http://conventions.coe.int>.
5. A törvény a JSZK hivatalos lapjának 2002. február 27-i 11. számában jelent meg.

6. A törvény krónikáját és az előkészületeivel kapcsolatos véleményeket lásd *Árgus – Jugoszlávia Magyar Kisebbség-jogi Civil Egyesület Évkönyv*, Újvidék, Dániel Print, 2001, 293–325.
7. A törvény indokolását lásd BOZÓKI Antal: *Emberi és kisebbségi jogaink*, Szabadka, Grafoprodukt, 2001 (Jugoszláviai Magyar Művelődési Társaság Kis-könyvtára).
8. European Treaty Series No. 5. Treaty Office, <http://conventions.coe.int>; <http://www.europatanacs.hu> vagy http://www.complex.hu/kzldat/o98h0058.htm/mun_2.htm#kagy1.
9. Az egyezményről bővebben lásd BOZÓKI: *I. m.*, 54–64, 272–283.
10. *Savet Evrope i Evropski sud za ljudska prava, Osnove istinske demokratije*, Danas, Belgrad, 2003. 04. 03., 11.
11. Lásd a 4. jegyzetet. A bevezetőhöz lásd BOZÓKI: *I. m.*, 85–92.
12. A JSZK csatlakozott a kisebbségi keretegyezményhez, lásd Magyar Szó, 2001. 05. 12., 1, 3.
13. Az egyezmény nem hivatalos fordításának szövege először a Családi Kör című hetilap 2003. február 6-i mellékletében jelent meg. Addig a vajdasági magyarságnak nem volt alkalma megismerkedni ezzel a dokumentummal, amely először hivatott rendezni státusát.
14. Európa Tanács, Európai Szerződések, ETS No. 148, Strasbourg, 1992. 10. 02., illetve BOZÓKI: *I. m.*, 78–84, 283–301.