Kartag-Ódri Ágnes

A MÁSSÁG A GYAKORLATBAN

A helyi multikulturális közösségek irányítása

„Egy pluralista és valóban demokratikus társadalomnak nemcsak tiszteletben kell tartania minden, nemzeti kisebbséghez tartozó személy etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, de megfelelő feltételeket is kell teremteni a számára, hogy kifejezhesse, megőrizhesse és fejleszthesse ezt az identitást."
Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről – Preambula[1]

BEVEZETŐ

A demokrácia és a multikultúra megvalósulása összetett és többsíkú kérdés. Különösen időszerű az átalakulóban levő országokban és az etnikailag vegyes lakosságú régiókban – amilyen Szerbia és Montenegró Államközösség is. Történelmileg evidens, hogy ezek a térségek az etnikai különbözőségek gyűjtőhelyei, amelyeket gyakran a történelem véres dinamikája is befolyásolt. Ma, a globalizáció korszakában azonban tisztában kell lennünk azzal, hogy a múltbeli modellek csak némileg lehetnek irányadók, és csupán részlegesen kínálhatnak keretet a működéshez. A korszerű Európa dinamikája, a kulturális kommunikáció új vetületei, vagy a kulturális identitások új formáinak a kialakulása egyszerűen arra figyelmeztetnek bennünket, hogy a multikulturalizmus új szenzibilitást és új megoldásokat követel.

A multikulturalizmus szükségletének elsősorban a helyi önkormányzat szintjén kell gyökereznie, ami megköveteli a közösség irányításának meghatározott formáját, a többséghez és a kisebbséghez tartozók sajátos szenzibilitását és tudatát, valamint toleranciáját. Nagy jelentőségű a normatív szabályozás is – mind a hazai, mind pedig a nemzetközi közösség által kialakított. A nemzetközi mércék mind jobban részévé válnak Szerbia és Montenegró jogi rendszerének, különösen azóta, hogy az Államközösség 2003-ban az Európa Tanács 45. tagja lett.[2] Ehhez a legrégibb európai integrációs intézményhez való csatlakozással Szerbia és Montenegró magára vállalta, hogy meghatározott időn belül teljesíti az ET-tagságból eredő nagyszámú kötelezettséget. Két éven belül köteles ratifikálni A Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartáját, valamint A helyi önkormányzatok európai chartáját is.

A Szerbia és Montenegró társadalmi-politikai színterén zajló időszerű történéseknek olyan változásokhoz kellene vezetniük, amelyek elősegítik a toleránsabb társadalmi körülmények kialakulását, valamint feltételezik a hatóságok új szervezeti formáit – belefoglalva a helyi szintűeket is. Ebben a folyamatban a multikulturális közösségek hatékony irányítása az egyik kulcsfontosságú kérdés. Az ilyen körülmények között a valódi demokrácia csakis a konszenzusra alapozódhat – beleértve az összes etnikai csoportot is, teljes jogú alapon.

A MULTIKULTURÁLIS KÖZÖSSÉGEK ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZAT

Ha a multikulturalizmus értelmét és jelentését keressük a korszerű körülmények közepette, óhatatlanul különféle értelmezésekre találunk. A mindent felölelő osztályozás szándéka nélkül, a következő meghatározásokat emeljük ki:

– a multikulturalizmus olyan politika, amellyel az adott társadalomban meglevő különféle kultúrák közötti közéleti viszonyokat szabályozzák, ide értve a nyelv és a jelképek használatának formáit is;

– a multikulturalizmus a jogi és politikai beavatkozások összessége, amely lehetővé teszi a kisebbségek egyenlő jelenlétét a közéletben.[3]

A multikulturalizmus forrásként és feleletként létezik arra a tényre, hogy a világ mintegy 200 országában több mint 10 000 „párhuzamos közösség" él. Ez a helyzet állandó kockázattal is jár, például csupán 1996-ban több mint 40 különféle etnopolitikai összetűzés volt a világban, amelyek az egész emberiségnek majdnem egynegyedét érintették. Sajnos, az egykori JSZK polgárainak is tapasztalniuk kellett, hogy a különféle etnikumok együttélésének hagyományos formái változtatást követelnek, és hogy a nyugati szakértők által felkínált modellek nem mindig hoztak eredményt. Emiatt rendkívül fontos, hogy a multikulturalizmus tartalmazza a körülményeknek, vagyis annak a régiónak a sajátosságait, ahol alkalmazzák.[4]

A helyi önkormányzat a demokráciába való legjobb beruházás, és ezért nem meglepő, hogy állandóan ráirányul a figyelem. Amilyen mértékben fejlett a helyi önkormányzat egy társadalomban, olyan mértékben tartják fejlettnek a demokráciáját is.[5] Ezért a demokratikus társadalmakban a helyi önkormányzat jelenti a demokratikus politikai kultúra megnyilvánulását, amely lehetővé teszi a hatékony szervek és intézmények kialakulását. Mivel hajlamos a korszerű civilizációs folyamatok által kiváltott változásokra, neki is alkalmazkodnia kell az új társadalmi térséghez.[6]

A helyi önkormányzatnak különféle meghatározásai vannak. Munkánk bevezető részéhez szükségesnek tartjuk kiemelni a következőt: a helyi önkormányzat a nyilvános hatalom része, amely lehetővé teszi a lokális közösség polgárainak, hogy függetlenül és demokratikusan irányítsák saját helyi ügyeiket, akár közvetlenül (ritkábban), akár választott szerveik által (szabály szerint) az adott állam jogi rendszerével összhangban, miközben a központi állami szervek kötelesek tiszteletben tartani a polgároknak és a helyi szerveknek

ezt a jogát – mindaddig, amíg annak érvényesítése nem sérti az alkotmány és a törvények kötelező normáit, amiről csakis független bíróság hozhat végső döntést.[7]

A helyi közösségek irányítása igen összetett feladat. Egyrészt e közösség számos sajátossága miatt különbözik lényegesen ez az irányítás az államigazgatástól. Másrészt maguk a helyi közösségek is különböznek egymástól. Nagy különbségek vannak ugyanis az életmódban, a működésben – és az irányításban. Ezek keretében elsősorban a multikulturális közösségek elemzésünk tárgya – mind gyakorlati, mind pedig normatív jogi szempontból.

A többnemzetiségű közigazgatás politikai kultúrájának a kialakításával – amit a nemzetközi dokumentumok, de a legújabb hazai előírások is sugallnak számunkra – ki kell egészülniük a gyakorlatnak és az intézményes reformoknak.

Azáltal, hogy aktualizálódik az alternatív modellek lehetősége, a multietnikumú államok és intézményeik esélyt teremtenek a helyi önkormányzat újbóli érvényesülésére. Ez különösen jelentős a Szerbia és Montenegróhoz hasonló országok számára, amelyeket összetett történelmi örökség, valamint a központosítás, korszerűsítés és dezintegráció ellentmondásos folyamatai jellemeznek. A legújabb tendenciák (ide értve a törvényhozóit is) végső eredménye az kellene hogy legyen, hogy nagyobb mértékben legalizálódjék a különbözőség az egyformasággal szemben. Nagyobb hangsúlyt kellene helyezni az integrációra (az asszimiláció helyett), valamint csökkenteni a feszültségeket a központ és a vidék, a nemzet és a nemzeti kisebbség között, hozzájárulva ezzel a térség nagyobb stabilitásához.

Mindez a helyi hatóság fajtájáról, a meglevő, illetve kívánt multikulturális társadalom jellegéről, az irányadó elvekről, valamint a célok eléréséhez szükséges eszközökről való gondolkodás serkentését szolgálja.

A (KISEBBSÉGI) NYELV JELENTŐSÉGE A HELYI ÖNKORMÁNYZAT MŰKÖDÉSÉBEN

A nemzeti kisebbségek egyenjogúságának egyik fontos feltétele a nyelvük és írásmódjuk egyenjogúságában nyilvánul meg. Ez a jog normatívan is szabályozva van, tehát a gyakorlatban is megvalósíthatónak kell lennie. Az egyenjogú nyelvhasználat (különösen a helyi önkormányzat szintjén) összetett és többsíkú, az egyszerű interperszonális kommunikációtól kezdve az állami szervek, a közszolgálatok, az oktatás, a művelődés, a tájékoztatás minden területéig, a földrajzi nevek használatáig stb.

Az államnak ezért meg kell teremtenie azokat a feltételeket, amelyek nélkülözhetetlenek, hogy a különféle kisebbségi közösségekhez tartozó személyek megőrizhessék és fejleszthessék a saját nyelvüket, kultúrájukat és hagyományaikat. Hogy ezek a személyek használhassák saját nyelvüket és írásmódjukat mind a magán-, mind a közéletben, a hatóságokkal való kapcsolataikban, különösen ott, ahol nagyobb lélekszámú az etnikai, nemzeti közösség.[8]

A nemzeti kisebbségek jogainak megvalósulási szintje tehát a nyelv kérdéséhez is kötődik: a saját nyelv ápolás- ›z, a kisebbségi nyelveken a politikai

és közéletben, az oktatásban, a művelődésben, a tájékoztatásban és egyéb téren történő kommunikációhoz. A nyelv megőrzése úgyszólván egyet jelent a kisebbségi közösség identitásának a megőrzésével. Ezért a kisebbségi nyelv és az annak használatára vonatkozó jog általában véve az emberi jogok elengedhetetlen feltétele (conditio sine qua non). Ezt a kérdést a kisebbség számával és területi megoszlásával arányosan kell rendezni.[9]

A nyelv a befogadás (inclusio) és a kizárás (exclusio) egyik legszembetűnőbb módja lehet. Az egyformán beszélő, vagyis egyazon nyelvet használó emberek ugyanis automatikusan közelebb kerülnek egymáshoz, s ezért úgy érzik, hogy számíthatnak a velük egy nyelvi közösségbe tartozókra, akik minden külön magyarázat nélkül megértik őket. Önmagában a nyelv azonban ritkán elegendő, kellenek mellé a közösség más tényezői is – például a közös történelem, az emlékek, az életmód.

Ha megszűnik a teljes kulturális kizárólagosság, és elfogadottá válik a tény, hogy különféle nyelvi csoportok élnek ugyanabban az államban, amelyek megtartják eltérő nyelvüket és kultúrájukat – akkor a dolgok ilyen állása mindenekelőtt azt követeli meg az összes csoporttól, hogy bizonyos szinten elfogadják a többiek szükségleteit és alkalmazkodjanak hozzájuk, továbbá hajlandók legyenek a kompromisszumokra.

Politikai értelemben ez közös hatalmi formákat jelent, beleértve a konszolidációt is, és elfogadhatóvá teszi a csoport kollektív identitását – mint a politika egyik kulcsfontosságú tényezőjét.[10]

A többség és a kisebbség közötti kommunikációt a mindkét fél által elfogadott világos és érthető előírásokkal kell szabályozni.[11] A hatékony kommunikáció a politikai stabilitás szempontjából nélkülözhetetlen s általános érdek a kölcsönös tiszteletben tartás és a mások elfogadása. Kétségtelen, hogy az etnikumok közötti feszültségek sokkal kisebbek azokban az államokban, illetve közösségekben, amelyekben toleránsabban viszonyulnak a kisebbségi csoportok nyelvéhez, és ahol a kisebbséghez tartozó személyek által nagyobb arányban lakott területeken a többségi lakosság az ő nyelvüket is beszéli vagy tanulja.[12]

KULCSFONTOSSÁGÚ NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOK

Ebben a részben azoknak a nemzetközi-jogi dokumentumoknak a jelentőségére mutatunk rá, amelyek szabályozzák a nemzeti kisebbségek helyzetét a helyi önkormányzatokban. Jogi megközelítést alkalmazunk, hogy rámutassunk a nemzetközi eszközöknek a többnemzetiségű helyi közösségekre nézve is releváns voltára – áttekintést adva a különbözőségek korszerű, elsősorban európai értelmezéséről.

A nemzetközi szervezetek mára kifejlesztették a kisebbségi jogok alapvető elveit, amelyek szavatolják az emberi közösségek különbözőségének a tiszteletben tartását, és szembeszegülnek azzal a nézettel, hogy az államok minden (jelentősebb) tekintetben egyedi közösségeket alkotnak.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) kivételével a szövegek többsége a XX. század nyolcvanas éveinek végén, illetve utol-

só évtizede során készült el – különféle gyorsasággal reagálva a nemzeti tudat (ismételt) kialakulására, ill. felerősödésére, különösen a közép- és kelet-európai országokban. Ezek az eszközök bizonyítják, hogy a nemzetközi jognak figyelembe kell vennie az etnikai érzékenység kialakulásának jelentős folyamatát – különösen az elmúlt évtizedekre való tekintettel.

Röviden áttekintjük ezeket a nemzetközi dokumentumokat, amelyeket elsősorban az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) fogadott el.

A POLGÁRI ÉS POLITIKAI JOGOK NEMZETKÖZI EGYEZSÉGOKMÁNYA (1966)[13]

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének szintjén A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke tovább működik, mint a megegyezés globális mércéjének a minimuma:

27. cikk

Az olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.

Az identitáshoz való jog a kisebbségi kérdés lényege az emberi jogok korpuszán belül. Ennek az identitásnak az elemei lehetnek etnikaiak, vallásiak vagy nyelviek, vagy lehetnek kombinálva. A 27. cikk világosan kerüli az egységes koncepciókat: a jogok „a kisebbségekhez tartozó személyeket" illetik meg. Nincsenek mutatók arra vonatkozólag, hogyan határozzák meg a hovatartozást.[14]

KERETEGYEZMÉNY A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMÉRŐL (1988)

Az Európa Tanács a legfontosabb szervezet, amely fejleszti az emberi jogokról szóló megegyezéseket Európában. E szervezet kidolgozott két dokumentumot, amelyek már tartalmazzák a „kisebbségek" kifejezést. Ezek a dokumentumok a *Keretmegállapodás a nemzeti kisebbségek védelméről*[15] és *A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája.*[16]

Szerbia és Montenegró politikai vezetősége kinyilvánítja politikai törekvését az európai struktúrákba való stratégiai integráció felé. A kormány jelentős lépéseket tesz ebben az irányban, az Európa Tanácshoz való csatlakozást és az EBESZ-ben való részvételt is beleértve. Az ET-tagság és a többi nemzetközi kötelezettségvállalás a nemzeti kisebbségek szempontjából hasznos csatornáknak tekinthető az alapvető jogok védelmére.

A JSZK 2001-ben csatlakozott a Keretmegállapodáshoz, és számára 2001. szeptember 1-jén lépett életbe. 2002 szeptemberében Jugoszlávia benyújtotta első jelentését az Európa Tanács főtitkárának, amelyben tájékoztatja a törvényhozói és egyéb intézkedésekről, amelyeket a Keretmegállapodásban meghatározott elvek megvalósítása érdekében foganatosított.

A Keretmegállapodás 10. cikke előírja:

1. A Felek vállalják, hogy minden, a nemzeti kisebbséghez tartozó személynek elismerjék azon jogát, hogy kisebbségi nyelvét szabadon és beavatkozás nélkül használhassa, magánbeszélgetésben és nyilvánosan, szóban és írásban.

2. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken, ha azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a reális szükségletnek, a Felek erőfeszítéseket tesznek, hogy amennyire lehetséges, olyan feltételeket teremtsenek, amelyek lehetővé teszik a kisebbségi nyelv használatát a kisebbség és a hatóságok között.

3. A Felek vállalják, hogy minden, a nemzeti kisebbséghez tartozó személynek szavatolják azt a jogát, hogy az általa értett nyelven azonnal tájékoztassák letartóztatásának okairól és minden ellene irányuló vádról, és hogy ezen a nyelven védekezhessen, ha szükséges, tolmács segítségével.

Számos kisebbségi csoport számára a nyelvről szóló rendelkezések az egyik legfontosabb kérdés. A nyelv áll a kisebbségi jogok régi és korszerű alkalmazásának középpontjában. A Keretmegállapodás fő újdonsága (nem meghatározott, de védett) határok keretében a kisebbségek területi konceptusának a bevezetése. A 10. cikk elismeri a kisebbségi nyelv szabad és beavatkozás nélküli használatának a jogát, akár magánbeszélgetésben, akár nyilvánosan, tökéletesítve a szabad megnyilvánulást.

A 10. cikk előirányozza a kisebbségi nyelv használatának lehetőségét a hatóságokkal való kapcsolatokban. Nem részletezi a hatóságokkal való viszonyt: itt „igazgatási szervek"-re hivatkozik, noha ezeket bővebben kellene értelmezni. A terület, amelyen ezt a jogot alkalmazzák, a kisebbségekhez tartozó személyek által „hagyományosan vagy jelentős számban lakott" terület. Hogy a jogot aktiválják, kívánságra van szükség, amelynek meg kell felelnie „a reális szükséglet"-nek.

Úgyszintén jelentős a 15. cikk is:

A Felek megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint a közügyekben, különösen az őket érintőkben való hatékony részvétel feltételeit.

A Keretmegállapodás idézett rendelkezései kötelezik az aláírókat, hogy tegyék lehetővé a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a helyi hatóságokkal a saját nyelvükön történő kommunikációt, és hogy a saját nyelvükön kapják meg a bizonylatokat és igazolásokat. Az egyenlőség és a meg nem különböztetés elvével összhangban ezek a rendelkezések előirányozzák a dinamikus részvételt – melynek során a kisebbségi nyelv a kommunikáció eszköze lehet a helyi viszonylatú politikai életben, valamint a polgárok és a hatóságok kontaktusaiban, beleértve a közszolgálatokat is.

A REGIONÁLIS VAGY KISEBBSÉGI NYELVEK EURÓPAI CHARTÁJA (1998)

A közelmúltban, különösen az Európa Tanácshoz való csatlakozás óta, hazánk lépéseket tett az ehhez a Chartához való csatlakozásra. Lényeges kérdésről van szó, mivel ez a dokumentum a kisebbségi nyelvekre és a kulturális

különbözőségekre vonatkozik, és nem csupán a kisebbségi jogokra. A Charta magában foglal néhány állami kötelezettséget – amelyeket úgy alkottak meg, hogy szavatolják a kisebbségi nyelvek használatát a jogi és a közigazgatási eljárásokban, a médiában, az oktatásban és a mindennapi élet más területein.[17]

A Chartát a regionális és kisebbségi nyelvek, s nem a nyelvi kisebbségek védelmére és fejlesztésére dolgozták ki. Ebből következően a hangsúlyt a kulturális dimenzióra és a regionális vagy kisebbségi nyelveknek az élet minden területén való használatára helyezték.

A Charta megadja a regionális, illetve kisebbségi nyelvek definícióját is:

1. cikk – Meghatározások

A jelen Charta vonatkozásában

a) „regionális vagy kisebbségi nyelvek" kifejezésen azon nyelvek értendők:

1. amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai használnak hagyományosan, akik az állam többi népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és

2. amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől, de ez nem foglalja magában sem az állam hivatalos nyelvének dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit;

b) a „regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területén" az a földrajzi körzet értendő, ahol ez a nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja a jelen Charta által előírt különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát;

c) a „területhez nem köthető nyelveken" az állam polgárai által beszélt olyan nyelvek értendők, amelyek különböznek az állam lakosságának többi része által beszélt nyelvtől, de amelyeket, bár az állam területén hagyományosan beszélik őket, nem lehet egy külön földrajzi körzethez kapcsolni.

A helyi önkormányzat szintjén való hivatalos nyelvhasználat kérdését illetőleg a legjelentősebb a 10. cikk:

10. cikk – Közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek

1. Az állam azon közigazgatási egységein belül, amelyekben a regionális vagy kisebbségi nyelvet használó személyek száma indokolja az alább felsorolt intézkedéseket, mindegyik nyelv helyzetének megfelelően, abban a mértékben, ahogy az ésszerűen lehetséges, a Felek vállalják, hogy:

a) 1. gondoskodnak arról, hogy az ügyfelekkel kapcsolatba kerülő hivatalnokok a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják; vagy

2. gondoskodnak arról, hogy a közösséggel kapcsolatban álló tisztviselők a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják az olyan személyekkel való kapcsolataikban, akik hozzájuk ezeken a nyelveken fordulnak; vagy

3. gondoskodnak arról, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvet használók írásbeli vagy szóbeli kérelmeket ezeken a nyelveken nyújthassanak be, és választ is ezeken a nyelveken kapjanak, vagy

4. gondoskodnak arról, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvet használók írásbeli és szóbeli kérelmeket ezeken a nyelveken nyújthassanak be; vagy

5. gondoskodnak arról, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók jogérvényesen nyújthassanak be ilyen nyelvű dokumentumot;

b) széles körben használt közigazgatási szövegeket és formanyomtatványokat a lakosság számára regionális vagy kisebbségi nyelveken, illetve kétnyelvű változatokban tesznek közzé,

c) megengedik, hogy a közigazgatási hatóságok dokumentumokat regionális vagy kisebbségi nyelveken készítsenek.

Helyi önkormányzat – regionális és kisebbségi nyelvek

2. Azon helyi és regionális hatóságokat illetően, amelyek területén a regionális vagy kisebbségi nyelvet használók száma indokolja az alább felsorolt intézkedéseket, a Felek vállalják, hogy megengedik és/vagy bátorítják:

a) a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát a regionális vagy helyi közigazgatásban;

b) a regionális vagy kisebbségi nyelveket használóknak azt a lehetőséget, hogy szóbeli vagy írásbeli kérelmeket ezeken a nyelveken nyújthassanak be;

c) a regionális testületek hivatalos dokumentumaikat a megfelelő regionális vagy kisebbségi nyelveken is közzétegyék;

d) a helyi testületek dokumentumaikat a megfelelő regionális vagy kisebbségi nyelveken is közzétegyék;

e) hogy a regionális testületek közgyűlési vitáiban a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják, ami azonban nem zárja ki az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek használatát;

f) hogy a helyi testületek közgyűlési vitáiban a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják, ami azonban nem zárja ki az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek használatát;

g) a helyneveknél a regionális vagy kisebbségi nyelveken hagyományos és helyes formák használatát vagy elfogadását, ha szükséges, a hivatalos nyelv/nyelvek szerinti elnevezésekkel együtt használva.

Közszolgálati szervek és a kisebbségek nyelve

3) A közszolgálati hatóságok vagy az ő nevükben tevékenykedő más személyek által működtetett közszolgálati szerveket illetően a Felek a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatának területein e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően, abban a mértékben, ahogy az ésszerűen lehetséges, vállalják, hogy:

a) gondoskodnak arról, hogy használják a regionális vagy kisebbségi nyelveket a szolgáltatások nyújtásakor; vagy

b) megengedik a regionális vagy kisebbségi nyelveket használóknak, hogy kérelmet ezeken a nyelveken terjesszenek elő, és úgy is kapjanak rá választ; vagy

c) megengedik a regionális vagy kisebbségi nyelveket használóknak, hogy kérelmet ezeken a nyelveken terjesszenek elő.

4) Az 1., 2. és 3. bekezdések közül általuk elfogadott rendelkezések végrehajtására való tekintettel a Felek vállalják, hogy az alábbi intézkedések közül egyet vagy többet meghoznak:

a) az esetleges szükséges fordítás vagy tolmácsolás;

b) elegendő számú köztisztviselő és más közalkalmazott foglalkoztatása, és ha szükséges, képzése;

c) azoknak az igényeknek a lehetséges mértékű kielégítése, melyek arra irányulnak, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatának területein a regionális vagy kisebbségi nyelvet ismerő köztisztviselőket nevezzenek ki.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJA (1988)

A helyi önkormányzat fejlesztése és érvényesítése ma az egyik legfontosabb témája a liberális eszméknek, amelyek a korszerű igazgatás növekvő központosító törekvései által veszélyeztetett szabadság megőrzésére irányulnak.[18] Ennek értelmében az Európa Tanács keretében meghozták

A helyi önkormányzatok chartáját[19], amelynek a preambulája kiemeli, hogy „a helyi hatóság minden demokratikus rendszer egyik fő alappillére", továbbá „a polgároknak a közügyek intézésére vonatkozó joga az egyik alapvető demokratikus elv, amely a legközvetlenebbül helyi szinten valósulhat meg". A Chartát az ET minden tagállamának felkínálták aláírásra, beleértve most már Szerbia és Montenegró államközösségét is. A dokumentumnak nemzetközi szerződés jellege van, ami azt jelenti, hogy azok az országok, amelyek ratifikálják, kötelesek a benne foglalt elveket a saját törvényhozásukban előirányozni és alkalmazni. Amint már a bevezetőben hangsúlyoztuk, Szerbia és Montenegró 2003-ban tagja lett az ET-nek, tehát a belépéstől számított két éven belül köteles aláírni és ratifikálni e Chartát.[20]

A Charta elvei közül külön ki kell emelni az államnak azt a kötelességét, hogy a helyi önkormányzat elvét kifejezetten elismerje a törvényhozásban, és amennyiben lehetséges, az alkotmányban is, ami által ez a jog a legteljesebb jogvédelemben részesül (2. szakasz).

Az etnikailag homogén összetétel az egyik tényezője a helyi önkormányzat meghatározásának, melynek során ki kell kérni a helyi lakosság véleményét. A polgárok létfontosságú kérdései „a helyi problematikára" összpontosulnak (amelyre azonban gyakran hatással vannak „a magas állami politika" szempontjai is).

A 10. szakasz előirányozza a helyi hatóságok társulásra való jogát is:

A helyi hatóságoknak joguk van arra, hogy feladataik végzésekor kölcsönösen együttműködjenek más helyi hatóságokkal a közös érdekű ügyek rendezése végett.

A helyi hatóságoknak jogosultságot kell kapniuk arra, hogy „a törvényben előirányzott feltételek szerint" együttműködjenek más államok megfelelő helyi hatóságaival.

Ezeknek a rendelkezéseknek az a lényege, hogy a helyi állapotokkal és szükségletekkel összhangban lehetővé váljék a sajátságos helyi szükségletek kielégítése az országhatárokon túl is. Az etnikai-helyi és kulturális pluraliz-

musnak a helyi szinten való tiszteletben tartása egyfajta „biztonsági szelepként" működhet a feszültségek enyhítésében.

A NEMZETI KISEBBSÉGEK NYELVI JOGAIRÓL SZÓLÓ OSLÓI AJÁNLÁSOK (1998)

Az EBESZ folytatja a kisebbségi jogok fejlesztését, intézményesítve a Keretegyezmény, valamint az Emberi dimenzióról szóló dokumentum (Koppenhága, 1990) alkalmazásához kapcsolódó elveket. Ez az utóbbi dokumentum az európai kisebbségek jogainak korai modern „kodifikációja", lényegi mércéket állítva fel meghatározott csoportok felismerésére, a kultúra fejlesztésére.

A kisebbségek nyelvhasználati jogaira vonatkozó elvek egybehangolására tett erőfeszítések a többi között az oslói ajánlásokat eredményezték. E dokumentum célja, hogy bátorítsa és elősegítse a nemzeti kisebbségek (hivatalos) nyelvhasználatát.

13. cikk – Azokban a régiókban és azokon a településeken, ahol nagy számban élnek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, és ahol erre kifejezett óhaj van, ezeknek a személyeknek jogosultaknak kell lenniük arra, hogy az igazolványokat és bizonylatokat a regionális és/vagy a helyi hatóságoktól és a közintézményektől mind a hivatalos nyelven vagy az állam nyelvein, mind a nemzeti kisebbségek nyelvein megkapják. Úgyszintén, a regionális és/vagy a helyi hatóságoknak és a közintézményeknek a polgárok megfelelő dokumentációját a nemzeti kisebbség nyelvén is őrizniük kell.

14. cikk – A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a saját nyelvüket használják a közigazgatási szervekkel való kapcsolat során, különösen azokban a régiókban és azokon a településeken, ahol ilyen óhaj megnyilvánult, és ahol nagy számban élnek. Hasonlóképpen a közigazgatási szerveknek is, ahol erre lehetőség van, mindig biztosítaniuk kell, hogy a közszolgáltatást a nemzeti kisebbség nyelvén is nyújtsák. Ilyen célból megfelelő foglalkoztatási és/vagy képzési programokat és politikát kell elfogadni és alkalmazni.

15. cikk – Azokban a régiókban és azokon a településeken, ahol nagy számban élnek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, az államnak olyan intézkedéseket kell foganatosítania, amelyek biztosítják, hogy a regionális és helyi állami szervek választott tagjai használhassák a nemzeti kisebbség nyelvét is az ezekben a testületekben folyó munka során.

Tehát kifejezetten megköveteli az államoktól, hogy „tegyék lehetővé a kisebbségi nyelvek használatát a közigazgatási szervekkel való kommunikáció során". Ehhez hasonlóan a Koppenhágai dokumentum 35. paragrafusa is említi olyan környezet kialakításának a lehetőségét, amely kedvező feltételeket nyújt arra, hogy a nemzeti kisebbségek a saját nyelvükön vegyenek részt a közügyek intézésében, oly módon, hogy létrejönne a „megfelelő lokális vagy autonóm közigazgatás, amely megfelelne a kisebbségek külön történelmi és területi körülményeinek, az adott állam politikájával összhangban".

A közszolgálati programok és szolgáltatások kialakításakor és alkalmazásakor értelemszerűen elvárható, hogy a kormányok, amelyek szem előtt tartják

a fent említett elveket, tekintetbe veszik majd a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kifejezett törekvéseit, valamint a számbeli indokoltság elvét. Ott, ahol ilyen óhaj megnyilvánul, és ahol jelentős számbeliségről van szó, a jogszerűség megköveteli, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó adóköteles polgárok a saját nyelvükön jussanak a szolgáltatásokhoz. Ez különösen fontos az egészségügy és a társadalombiztosítás terén nyújtott szolgáltatások esetében, amelyek közvetlenül és lényegesen befolyásolják az emberek életminőségét.

Az egyenlőség és a meg nem különböztetés elvével összhangban a közigazgatási szervektől elvárják, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekhez jogszerűen és méltányosan viszonyuljanak. Az államoknak fel kell ismerniük az illetékességükbe tartozó régiók demográfiai valóságát. Az államoknak nem lenne szabad valamely régió demográfiai állapotának a megváltoztatásával kibújni a kötelezettségeik alól.

BELSŐ TÖRVÉNYES GARANCIÁK SZERBIA ÉS MONTENEGRÓ JOGRENDSZERÉBEN

A kisebbségi jogok védelmének létrejövő jogi keretét Szerbia és Montenegró Államközösségben néhány kulcsfontosságú jogi dokumentum alkotja. Ebben a fejezetben ezt a pozitív-jogi keretet elemezzük. Úgyszintén hangsúlyozzuk azoknak a jogi aktusoknak a jelentőségét, amelyek a helyi közösségekben hatnak ki a kisebbség helyzetére – elsősorban a hivatalos nyelvhasználat szempontjából.

A 2000. október 5-e utáni események változást jeleztek a nemzeti kisebbségek jogvédelmében is. Észrevehető volt a törekvés, hogy a pozitív-jogi előírásokat, de az alkalmazásukat is összhangba hozzák a nemzetközi mércékkel, akárcsak az európai szabályozással – ösztönözve az emberi jogok tiszteletben tartását.

Szándékunk, hogy hozzájáruljunk a köztisztviselők és a szakértők meggyőződésének erősítéséhez a (helyi) multietnikumú harmónia térségünkben való megteremtésének (régi és új) stratégiáiról.

SZERBIA ÉS MONTENEGRÓ ÁLLAMKÖZÖSSÉGÉNEK ALKOTMÁNYOS ALAPOKMÁNYA (2003)[21]

A Szerbia és a Crna Gora (Montenegró) közötti viszonyokat szabályozó alkotmányos alapokmány szövegének 9. cikke és 17. cikkének 6. bekezdése foglalkozik kisebbségi kérdésekkel.

A 9. cikk külön Emberi és kisebbségi jogi alapokmányt irányoz elő, meghatározza a tagállamok jogi szubjektivitását a kisebbségi jogok szabályozása tekintetében, és meghatározza a tagállamok kötelességét, hogy saját területükön érvényesítsék a kisebbségi jogokat. Külön kiemeli az említett jogok érvényesítésének kötelező figyelemmel kísérését.

A nemzetközi szerződéseket közvetlenül alkalmazzák, és hangsúlyozzák a szerzett jogok intézményét.

A 17. cikk előirányozza az emberi és kisebbségi jogi miniszter intézményét, aki figyelemmel kíséri az emberi és kisebbségi jogok érvényesítését, és egybe-

hangolja a tevékenységet a többi miniszterrel a nemzetközi egyezmények sikeresebb érvényesítése végett. Ez a cikk összhangban áll az Alapokmánynak az azokra a nemzetközi dimenziókra utaló többi rendelkezésével, amelyeket tiszteletben fognak tartani a tagállamokban.

Általában véve az Alapokmány megismétli a hatalom korábbi álláspontjait, jelentős azonban, hogy ebben a legmagasabb rangú jogi aktusban kijelölik azokat a feltételeket, amelyek alapján majd a kisebbségi politika megvalósul.

AZ EMBERI ÉS KISEBBSÉGI JOGOKRÓL, VALAMINT A POLGÁRI SZABADSÁGOKRÓL SZÓLÓ ALAPOKMÁNY (2003)[22]

Ez az alapokmány, Szerbia és Montenegró Államközössége Alkotmányos alapokmányának 8. cikke[23] értelmében összetevő része az Alkotmányos alapokmánynak. Az emberi és kisebbségi jogi alapokmány III. fejezete a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaival foglalkozik:

52. cikk

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van:

– nemzeti és etnikai, kulturális és vallási sajátosságaik kinyilvánítására, őrzésére, ápolására, fejlesztésére és nyilvános kifejezésére;

– saját jelképeik nyilvános helyeken való használatára;

– saját nyelvük és írásmódjuk szabad használatára;

– arra, hogy a jelentős kisebbségi lakosságú környezetekben az állami szervek az eljárást a lakosság jelentős részét alkotó nemzeti kisebbség nyelvén is vezessék;

. . . Szerbia és Montenegró Képviselőházában, a közvetlen bemutatkozás elvéből kiindulva, a tagállamok törvényeivel összhangban:

– megfelelő képviseletre a közszolgálatokban, az államhatalom és a helyi önkormányzat szerveiben;

– a saját nyelven történő teljes és elfogulatlan tájékoztatásra, beleértve az információk és eszmék kifejezésére, fogadására, küldésére és cseréjére vonatkozó jogot is;

– saját tömegtájékoztatási eszközök alapítására.

E jogok érvényesítését törvény szabályozza.

TÖRVÉNY A NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAINAK ÉS SZABADSÁGJOGAINAK VÉDELMÉRŐL (2002)[24]

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait külön törvény szabályozza, amelyet 2002-ben hoztak meg a JSZK szintjén, tiszteletben tartva a nemzeti kisebbségek jogainak nemzetközi és különösen európai mércéit. Kerettörvényről van szó, tehát a föderális egységek saját előírásaikkal részletesebben is meghatározhatják a szövetségi törvény megoldásainak implementációját és konkretizálását.

A törvény meghatározza a nemzeti kisebbségek nyelvének és írásmódjának a magánéletben és nyilvánosan való szabad használatát (9., 10., 11., 13., 14., 15., 16. és 17. szakasz).

A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény felsorolja a hivatalos nyelv- és íráshasználat néhány megnyilvánulási formáját. A 11. szakasz 4. bekezdése szerint hivatalos nyelvhasználaton értendő különösen: a kisebbségek nyelvének használata a közigazgatási és bírósági eljárásban, a közigazgatási és bírósági eljárás lefolytatása a nemzeti kisebbség nyelvén; a kisebbségi nyelv használata a közhatalmi jogosítványokkal felruházott szervek polgárokkal történő kommunikációja során; közokiratok kiadása és hivatalos nyilvántartások, személyi adattárak vezetése a nemzeti kisebbségek nyelvén, valamint ezen okiratok teljes érvényű elfogadása e nyelveken; nyelvhasználat a szavazólapokon és választási anyagon; nyelvhasználat a képviselő-testületek munkájában.[25]

A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény 11. szakaszának 2. bekezdése előirányozza, hogy a helyi önkormányzati egység köteles bevezetni a nemzeti kisebbségek nyelvének és írásmódjának egyenrangú hivatalos használatát, a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek a legutóbbi népszámlálás adatai szerint elérik a területükön levő összlakosság 15%-át.

Figyelembe véve a szerzett jogok védelmét, e törvény kimondja, hogy abban a helyi önkormányzati egységben, ahol e törvény meghozatalának idején a nemzeti kisebbség nyelve hivatalosan használt, e nyelv hivatalos használatban marad, függetlenül attól, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek hány százalékát alkotják a helyi önkormányzati egység összlakosságának.

A hivatalos nyelv- és íráshasználat

11. szakasz

A helyi önkormányzati egység területén, ahol hagyományosan élnek nemzeti kisebbséghez tartozó személyek, a nyelvük és írásmódjuk egyenrangú hivatalos használatban lehet.

A helyi önkormányzati egység köteles bevezetni a nemzeti kisebbségek nyelvének és írásmódjának egyenrangú hivatalos használatát, a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek a legutóbbi népszámlálás adatai szerint elérik a területükön levő összlakosság 15%-át.

Abban a helyi önkormányzati egységben, ahol e törvény meghozatalának idején a nemzeti kisebbség nyelve hivatalosan használt, e nyelv hivatalos használatban marad.

E szakasz 1. bekezdése szerint hivatalos nyelvhasználaton értendő különösen: a kisebbségek nyelvének használata a közigazgatási és bírósági eljárásban, a közigazgatási és bírósági eljárás lefolytatása a nemzeti kisebbség nyelvén; a kisebbségi nyelv használata a közhatalmi jogosítványokkal felruházott szervek polgárokkal történő kommunikációja során; közokiratok kiadása, hivatalos nyilvántartások és személyi adattárak vezetése a nemzeti kisebbségek nyelvén, valamint ezen okiratok teljes érvényű elfogadása e nyelveken; nyelvhasználat a szavazólapokon és választási anyagon; nyelvhasználat a képviselő-testületek munkájában.

A közéletben való részvétel és egyenjogúság a közszolgálatokban való alkalmazáskor

21. szakasz

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.

A nemzeti kisebbségek hivatalos nyelv- és íráshasználatának egyes megjelenési formáit külön előírások szabályozzák. A bírósági eljárások egyes fajtáiról szóló törvények külön is szabályozzák a bírósági eljárások levezetését azokon a nemzeti kisebbségi nyelveken, amelyek hivatalos használatban vannak. Így például A perrendtartásról szóló törvény előirányozza, hogy azokon a területeken, amelyeken a nemzeti kisebbségi nyelvek hivatalos használatban vannak, az eljárást az adott kisebbséghez tartozó személy nyelvén kell levezetni (6. szakasz). Ezzel a megoldással összhangban a bíróság köteles tolmácsot biztosítani és viselni annak költségeit, akárcsak az idézés, az ítélet és más bírósági iratok fordításának a költségeit (102–105. szakasz). A perrendtartási eljárás súlyos megsértésének tekintendő, ha a hivatalos szerv nem képes a nemzeti kisebbséghez tartozó személy anyanyelvén levezetni az eljárást, ami az eljárás semmissé nyilvánításához vagy megismétléséhez vezethet.

Szerbia Köztársaság népképviselőinek a megválasztásáról szóló törvény kimondja, hogy „azokban a községekben, amelyekben a nemzeti kisebbségi nyelvek hivatalos használatban vannak, a szavazólapokat ezeken a nyelveken is ki kell nyomtatni" (60. szakasz 6. bekezdés), a választási szervek pedig ezekben a községekben kötelesek a kisebbségi nyelveken is kinyomtatni a választási bizottságok munkájáról szóló jegyzőkönyveket (76. szakasz 2. bekezdés).

Szerbia Köztársaság személyazonossági igazolványról szóló törvénye meghatározza, hogy az igazolvány formanyomtatványai szerb nyelven készülnek, és „a nemzetek és nemzetiségek más nyelvein, amelyeknek az alkotmány szavatolja az egyenjogú nyelvhasználatot". A személyazonossági igazolványba az adatokat a nemzetek és nemzetiségek nyelvén írják bele, a törvénnyel összhangban (20. szakasz). Crna Gora Köztársaság személyazonossági igazolványról szóló törvénye nem irányoz elő ilyen lehetőséget.

TÖRVÉNY A HELYI ÖNKORMÁNYZATRÓL (2002)[26]

A Szerbiai Képviselőház 2002-ben hozta meg a helyi önkormányzatokról szóló törvényt, s igyekezett összhangot teremteni a helyi önkormányzatokról szóló európai Chartával. Az elmúlt évtizedben ez már a harmadik próbálkozás a helyi közösségek szervezési és illetékességi kérdéseinek a normatív szabályozására. A vélemények szerint ezzel most előrelépés történt a helyi önkormányzatok hatékonyabb és korszerűbb rendszerének a létrehozásában.

Az említett általános jogi aktus az ún. rendszerbeli törvények csoportjába tartozik, amelyekkel az államhatalmi szervek a helyi önkormányzati egységek közötti alapvető viszonyokat szabályozzák. E törvény szerint a helyi önkor-

mányzati egységet a község alkotja, amelynek jogi személy státusa van. A törvény meghatározza a község hatáskörét is:

18. szakasz

Szervei által a község, az Alkotmánnyal és a törvényekkel összhangban köteles:

. . .

28) gondoskodni a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok személyes és kollektív jogainak a védelméről és érvényesítéséről;

29) megállapítani, hogy mely nemzeti kisebbségek nyelve és írásmódja van hivatalos használatban a község területén;

. . .

Ez a jogi aktus a vegyes nemzetiségű községekben lehetővé teszi a nemzetek közötti viszonyok tanácsának a megalakítását, amelynek alapvető feladata figyelemmel kísérni a nemzeti egyenjogúság védelmét és fejlesztését a helyi közösségekben. A 63. szakasz kimondja, hogy vegyes nemzetiségűnek tekintik „azokat a községeket, amelyekben egy nemzeti közösség az összlakosságnak több mint 5 százaléka, illetve az összes közösség több mint 10 százaléka a legutóbbi szerbiai népszámlálás adatai szerint. A nemzetek közötti viszonyok tanácsában képviselőjük lehet azoknak a közösségeknek, amelyek a község összlakosságának több mint 1 százalékát alkotják". A törvény értelmében e tanácsok helyi testületek, amelyek azzal a céllal jöttek létre, hogy érvényesüljön a vegyes lakosságú községek többnemzetiségű dimenziója és az etnikumok közötti együttműködés szükséglete. Alapvető szerepük a koordinálás.

E törvény előirányozza, hogy:

A helyi önkormányzati egység hivatalos helyiségeiben csak az állami jelképeket és a helyi önkormányzati egység jelképeit tűzzék ki (118. szakasz 2. bekezdés).

A nemzeti jelképek használatát pontosabban szabályozza a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló szövetségi törvény.[27] A 16. szakasz szerint a nemzeti kisebbségek jelképei és jelei hivatalosan kitűzhetők a helyi szervek és közhatalmi jogosítványokkal rendelkező szervezetek épületén és helyiségeiben állami ünnepeken és a nemzeti kisebbségek ünnepe alkalmával azokon a területeken, ahol a nemzeti kisebbség nyelve hivatalos használatban van – a JSZK, illetve a tagköztársaság jelképeinek és jeleinek kötelező kitűzésével.[28]

A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadása (2002 első fele) után meghozták a községek alapszabályait is. E törvény értelmében ugyanis a községek – helyi közösségek – kötelesek meghozni a statútumukat, amely szabályozza a hatóságok szervezetét és a helyi közösség illetékességének megvalósítását.

HATÁROZAT A NEMZETI KISEBBSÉGEK NYELVÉNEK ÉS ÍRÁSÁNAK A VAJDASÁG AUTONÓM TARTOMÁNY TERÜLETÉN VALÓ HIVATALOS HASZNÁLATÁVAL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK RÉSZLETEZÉSÉRŐL[29]

E határozat közvetlen jogi alapja A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény 1. szakaszának 3. bekezdése.[30] Az említett jogszabály II. fejezete a nemzeti kisebbségek nyelvének és írásmódjának a közigazgatási szervek munkájában való hivatalos használatával foglalkozik.

A 2. szakasz előirányozza, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személy a helyi önkormányzat szerveihez írásban és szóban a saját nyelvén és írásmódjával fordulhat, amelyek az adott szerv területén hivatalos használatban vannak.

4. szakasz

Azokon a területeken, amelyeken nemzeti kisebbségi nyelv is hivatalos használatban van, az illetékes szervek által előírt nyilvántartásokat a nemzeti kisebbség nyelvén is vezetni kell.

A 4. szakasz 4. bekezdése kiemeli, hogy:

A közokiratot kiadó szerv alkalmazottja köteles felhívni a nemzeti kisebbségi figyelmét arra a jogára, hogy kérhet kétnyelvű, azaz szerb nyelven és az ő nyelvén nyomtatott űrlapon készült közokiratot.

8. szakasz

Azt a területet, amelyen a nemzeti kisebbség nyelve hivatalos használatban van, a helyi önkormányzat egységének alapszabálya határozza meg.

A helyi önkormányzat egységének alapszabálya a nemzeti kisebbség nyelvének és írásmódjának hivatalos használatát a helyi önkormányzat egész területére vonatkozóan határozza meg, amennyiben az adott nemzeti kisebbséghez tartozó személyek arányszáma a legutóbbi népszámlálás adatai szerint eléri területe összlakosságának 15 százalékát.

Ha a nemzeti kisebbség nyelve és írásmódja nincs hivatalos használatban a helyi önkormányzat egységének egész területén, a nemzeti kisebbség nyelvét és írásmódját hivatalos használatba iktathatják a területén levő településen vagy helyi közösségben, amennyiben az adott településen vagy helyi közösségben a meghatározott nemzeti kisebbséghez tartozó személyek száma a legutóbbi népszámlálás adatai szerint eléri a 25 százalékot.

Azokban a helyi önkormányzati egységekben, amelyekben a meghatározott nemzeti kisebbséghez tartozó személyek száma a legutóbbi népszámlálás adatai szerint nem éri el a 15 százalékot, de amelyekben e határozat meghozatalának idején a helyi önkormányzati egység alapszabálya szerint a nemzeti kisebbség nyelve hivatalos használatban volt, az továbbra is hivatalos használatban marad.

A helyi önkormányzati egységekben e szakasz 3. bekezdésének értelmében a községi alapszabállyal meg lehet határozni a nemzeti kisebbség nyelvének

hivatalos használatát egyes helyi közösségekben vagy településeken, ahol a meghatározott nemzeti kisebbséghez tartozó személyek nagyobb számban élnek.

A HIVATALOS NYELVHASZNÁLATRA VONATKOZÓ TÖRVÉNYES RENDELKEZÉSEK ALKALMAZÁSÁNAK GYAKORLATA

A legutóbbi megjelölésekben elérkezünk a Szerbia és Montenegró Államközösség területén levő multikulturális közösségekhez is, az ebben a térségben való együttélés esélyéhez szükséges adottságok vizsgálatához. Aligha kell ismételten rámutatni e térség rendkívüli tarkaságára, amely Európa keretében is megérdemli a különleges elbírálást.

Különösen Vajdaságra jellemző ugyanis, hogy viszonylag kis területen ennyiféle etnikum található, ennyire összefonódó etnikai közösségekkel, egymásra utaltan, a történelem különféle folyamatai által összekötve.

Ezeknek a kisebbségeknek eltérő demográfiai és kulturális dimenzióik vannak, s területi elhelyezkedésük, szétszórtságuk szerint is különböznek egymástól. A köztük meglevő különbözőségek és területi eloszlásuk is decentralizált mechanizmusokat igényel, amelyek a kisebbségek tagjai számára elérhető lokális szintekig ereszkednek alá.

Számos szükséglet helyi szinten nyilvánul meg, éppen ezért itt kell hatékony módon érvényesíteni az alapvető emberi és kisebbségi jogokat. A lokális közösség működése által jut kifejezésre a demokrácia és a nemzeti tolerancia, így valósulhat meg a politikai, gazdasági és jogi rendszer hatékonysága.

Itt mutatjuk be a multikulturalizmus gyakorlati megvalósulását, a főleg 2000. október 5-e után meghozott pozitív jogi előírások, továbbá a nemzeti kisebbségek jogvédelmére vonatkozó kulcsfontosságú nemzetközi okmányok érvényesítése által. Szelektív módszerrel rámutatunk azokra a súlypontokra, amelyek a leginkább problematikusnak bizonyultak a kilencvenes években, és amelyeket a kisebbségekhez tartozók gyakran a legrelevánsabbaknak tartanak a multikulturalizmus megőrzése és a kisebbségi identitás fejlesztése szempontjából.

Ebben a részben felhasználjuk azokat a jelentéseket is, amelyeket a JSZK és a civil szervezetek a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény 25. szakaszának 1. bekezdése alapján az Európa Tanács főtitkárának küldtek.[31]

A hivatalos nyelvhasználatra vonatkozó előírások alkalmazásának tekintetében (amelynek normatív alapját a Keretegyezmény 10. cikke, A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény 9–17. szakaszai, Szerbia Köztársaság Alkotmányának 8., 12., 32. és 49. cikke, Szerbia Köztársaság Népképviselőháza Ügyrendi Szabályzatának 226. szakasza, Vajdaság AT Képviselőháza Ügyrendi Szabályzatának 3., 4., 51. és 160. szakasza, a községi alapszabályok stb. alkotják) megállapíthatjuk, hogy – élve azzal a joggal, hogy önállóan meghatározhatják a nemzeti kisebbségek nyelvének és írásmódjának a hivatalos használatát – a 45 vajdasági község közül 38-ban a

szerb nyelv mellett hivatalos használatba vették a kisebbségek nyelvét is. Pontosabban Vajdaság területén jelenleg 20 községben a szerb nyelvvel együtt hivatalos használatban van egy nemzeti kisebbség nyelve is, 11 községben a szerb nyelv mellett hivatalos használatban van még két nemzeti kisebbségi nyelv is, 6 községben és Újvidék város területén a szerb nyelv és 3 nemzeti kisebbség nyelve van hivatalos használatban.[32]

Sandžak községeiben, ahol a bosnyákok vannak többségben (Novi Pazar, Sjenica és Tutin), a bosnyák nyelv is hivatalos használatban van (Tutin községi statútumának 8. szakasza 2002-ből).

Hogy az ügyfelek szóban és írásban a nemzeti kisebbségek nyelvén fordulhassanak a községi szervekhez azt Vajdaságban úgy biztosítják, hogy 8 községben és Újvidék városában fordítószolgálatot alakítottak, 15 községben pedig az ügyfelekkel foglalkozó személyeket képessé tették a nemzeti kisebbségek nyelvén történő kommunikációra; négy vajdasági községben, azon kívül, hogy fordítószolgálatot hoztak létre, a foglalkoztatottakat a kisebbségi nyelveken való kommunikációra képezik ki.

A jogi eljárásoknak a nemzeti kisebbségek nyelvén történő levezetését 7 községben és Újvidék városában fordítószolgálat létrehozásával biztosították, 17 községben pedig a foglalkoztatottakat képezték ki, hogy kisebbségi nyelveken folytassák le az eljárásokat. Két községben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel való kommunikálás mindkét formáját lehetővé tették, egy községben pedig az ezt a munkát végzők anyanyelve a kisebbségi nyelv.

A személyi okmányokat és más köziratokat Vajdaság területén 16 község közigazgatási szervei adják ki a nemzeti kisebbségek nyelvén. Tizenhét község területén teszik közzé a nyilvános felhívásokat, értesítéseket és figyelmeztetéseket, illetve írják ki a különféle feliratokat a nemzeti kisebbségek nyelvén. Újvidék város egy községében a nemzeti kisebbségek nyelvén is közéteszik a nyilvános felhívásokat, értesítéseket és figyelmeztetésket, három községben pedig csak a nyilvános felszólításokat és értesítéseket teszik közzé ily módon.

A községi képviselő-testület (a helyi parlamentek) által meghozott előírásokat, rendeleteket 10 község hivatalos lapjában a nemzeti kisebbségek nyelvén is megjelentetik, 18 községben és Újvidéken viszont ez nem szokás.

Lényegesen kisebb arányban és kevesebb kisebbségi nyelvre vonatkozóan, a nemzeti kisebbségek hivatalos nyelvhasználata bizonyos mértékben Szerbia Köztársaság más részein (Szerbia középső részén) is megvalósul, például Dimitrovgrad és Bosilegrad községekben, ahol a bolgár, illetve Bujanovac és Preševo községekben, ahol az albán nyelv is hivatalos használatban van.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint a közéleti tevékenységben főleg azokban a községekben kielégítő, amelyekben a kisebbségekhez tartozók többségben vannak (például Tutin, Kanizsa, Ulcinj, Preševo). Ezekben a községekben a nemzeti kisebbségek részt vesznek a helyi közigazgatásban s azokban az intézményekben és vállalatokban, amelyeknek a község az alapítója. A kisebbségekhez tartozók által lakott kis településeken a közéletben való részvételük megfelelő módon valósul meg a helyi önkor-

mányzat szerveiben (például Šid községben). Azokban a községekben azonban, amelyekben a kisebbségi lakosság aránya 50 százalék alatt van, ritkább a hatékony részvétel.

Figyelemre méltók a kisebbségek közigazgatásban való képviseletére vonatkozó felmérésnek az adatai, amelyek azt mutatják, hogy a szerbek, montenegróiak, zsidók, ruszinok, ukránok, a nemzetiségükről nem nyilatkozók és a regionális hovatartozásukat feltüntetők nagyobb arányban voltak képviselve Vajdaság AT adminisztrációjában/közigazgatásában, mint amilyen arányban szerepeltek a tartomány lakosságának 1991. évi etnikai szerkezetében. Ezekhez az adatokhoz képest kisebb arányban voltak képviselve a jugoszlávok, horvátok, bunyevácok, magyarok, macedónok, muzulmánok, németek, romák, románok, szlovákok, szlovénok, csehek és a sokácok. Az 1991. évi etnikai szerkezetben való részvételükkel arányos képviseletük volt a bolgároknak, görögöknek, albánoknak, lengyeleknek és az oroszoknak.[33]

Hasonló a helyzet az igazságszolgáltatási szervekben, a bírói és ügyészi tisztségek tekintetében. Sandžakban öt községi bíróságot és egy kerületi bíróságot (Novi Pazarban) hoztak létre. Ezekben 46 bíró van (2 elnök és 21 bíró bosnyák nemeztiségű, 3 elnök és 25 bíró pedig szerb nemzetiségű). A bírói tisztséget betöltő bosnyákok aránya 45,6%, ami kisebb az összlakosságban levő százalékarányuknál (Sjenicában 75% bosnyák él, Tutinban pedig 95%).

Végül megemlítjük, hogy a helyi önkormányzatról szóló törvény több kérdést rendezett, amelyek a nemzeti kisebbségek közigazgatásban való részvételi jogainak érvényesítése szempontjából jelentősek (63. szakasz).

A Vajdaság területén levő lokális közösségek nemrég meghozott statútumainak elemzése azt mutatja, hogy alapszabályában a községek többsége előirányozza a nemzetek közötti viszonyok tanácsának megalakítását (45 közül 38 község), vagy pedig az ilyen tanács létrehozásának lehetőségét (Mitrovica). Azok közül a községek közül, amelyek alapszabálya nem irányozza elő az ilyen tanács megalakítását (összesen 6 községről van szó), kettőben hivatalos használatban is vannak a kisebbségi nyelvek, a többi négy községben viszont nincsenek hivatalos használatban a kisebbségi nyelvek, és nem alakult meg a nemzetek közötti viszonyok tanácsa sem. A nemzetek közötti viszonyok tanácsát előirányozza néhány olyan község statútuma is, amelyekben a kisebbségi nyelvek nincsenek hivatalos használatban (például Apatin, Ürög, Karlóca). A községi alapszabályok legnagyobb része a törvényből vette át a nemzetek közötti viszonyok tanácsára vonatkozó rendelkezéseket, a törvényes megoldások konkretizálása nélkül.

Ezúttal is rá kell mutatnunk, hogy a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati előírásait a gyakorlatban, a helyi önkormányzat szintjén is tiszteletben kell tartani, hiszen tulajdonképpen itt valósul meg a nyelvek és írásmódok egyenjogúságának elve, akárcsak a kisebbségi nyelvek érvényesülése. Éppen ezért irányozza elő a mi pozitív jogunk a községek azon jogát, hogy az alapszabályban határozzák meg azokat a nyelveket, amelyek hivatalos használatban lesznek a területükön.

ZÁRÓSZÓ

Ezúttal is helytálló a megállapítás, hogy a törvényeknek mint a reform és az átalakulás eszközeinek az értéke nagymértékben függ az alkalmazásuk jellegétől, továbbá attól, hogy előírásokkal igen nehezen lehet változtatni az emberek mentalitásán és jogi kultúráján. Ismeretes ugyanis, hogy sem az emberi, sem a kisebbségi jogokat nem lehet csupán törvényekkel, nemzetközi mércékkel, kétoldalú szerződésekkel védeni. E jogok védelmének bele kell épülnie mindannyiunk társadalmi érzésébe és politikai kultúrájába. Úgyszintén rá kell ébrednünk arra, hogy tagjai vagyunk a nemzetközi közösségnek – elsősorban mint partnerek.

A nemzeti kisebbségek jogainak tiszteletben tartása – beleértve a hivatalos nyelvhasználatot is –, akárcsak az etnikumok közötti együttműködés lényegi jelentőségű minden multikulturális közösség, s ezáltal a szélesebb térség stabilitása szempontjából.

A demokrácia elfogadása ebben a térségben (még ha egyelőre nem is működik úgy, ahogy szeretnénk) sokkal nagyobb teret biztosít az előrehaladásnak, mint egy évtizeddel ezelőtt. A tudás és a hatalom új formái ugyanis intézményeket teremthetnek a kisebbségeknek mind lokális, mind állami szinten – amelyek önmagukban véve is hasznosak. Emellett a demokrácia segít hozzá, hogy se a többség, se a kisebbség ne határozza meg önmagát homogénnek, s így a következetes többnyelvűség, azaz a heterogén jelleg olyan teret alakíthasson ki, amelyben a különféle kisebbségi közösségek egymás közötti és a többséghez tartozókkal való együttműködésének egyrészt megvannak a gyökerei, másrészt a jövője.

A sikert semmi sem szavatolja automatikusan, de eléréséhez hozzásegíthet „az együttélés jó gyakorlata". Az eredmény esélye most már sokkal nagyobb. A politikai kultúra kialakítása, a multietnikumú közigazgatás létrehozása (amelyre egyébként a nemzetközi dokumentumok és a pozitív jogszabályozások is utalnak bennünket) remélhetőleg kiteljesíti a gyakorlatot és az intézményes reformokat. A jó közigazgatásnak, amelyet hivatástudatú és felelősségteljes állami tényezők valósítanak meg, rendkívüli a jelentősége.

Reméljük, az elmondottak hozzájárulnak ahhoz, hogy a köztisztviselők és az állami hivatalnokok jobban megértsék a regionális, nyelvi és egyéb különbözőségek természetét, s ezáltal a demokratikus és többnyelvű társadalom szükségleteivel összhangban alakítsák a politikát.

JEGYZETEK

[1] Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (1998).

[2] Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Res (2003) 3. Határozata, amelyet 2003. 03. 26-án hozott meg a miniszterhelyettesek értekezlete.

[3] Részletesebben: Bukvar multikulturalnosti. (Előszó: Losoncz Alpár), szerk. I. Indin, Centar za multikulturalnost, Novi Sad, 2002, 6. o.

[4] L.: A többnemzetiségű helyi közösségek irányítása a volt Jugoszlávia utódállamaiban. Szerk.: Nenad Dimitrijević. Nyílt Társadalomért Alapítvány, Budapest, 2000

[5] Ilić, M.: Razvoj lokalne samouprave u višestranačkoj Srbiji od 1990. godine. BCLS, Niš, 2003, 1. o.

[6] Hasonlóan: „Csupán ott, ahol a felelősséget az emberek többsége által ismert tevékenységek által lehet tanulni és gyakorolni, ahol az eljárásokat a közelállókról kialakított tudat, nem pedig a többi ember szükségleteire vonatkozó valamilyen elméleti tudás irányítja, csak ott vehet részt ténylegesen az egyszerű ember a közéleti tevékenységekben, mert azok az általa ismert világgal kapcsolatosak." Haje, F. A.: Put u ropstvo. Global Book, Novi Sad, 1997.

[7] Simić, A.: Pravni aspekti upravljanja lokalnom zajednicom. In.: Begović, B.–Vacić, Z.–Mijatović, B.: Upravljanje lokalnom zajednicom. CLDS, Beograd, 2000, 34. o.

[8] Marković, B.: Jezik nacionalne manjine u lokalnoj samoupravi. Lokalna samouprava 7–8/2001, 14. o.

[9] Az országok többsége többnyelvű. A majdnem 200 meglevő országban a mintegy 6000 élő nyelv közül mindössze 67 élvezi az állami/hivatalos nyelv státusát. A hivatalosnak elismert nyelvek és az e státust nélkülöző nyelvek aránya Európában 1:2, Észak-Amerikában 1:100, Afrikában és Dél-Amerikában pedig 1:200. A. Schwartz, Linguistic Minorities and Their Place in a New Europe, In.: Minorities in Serbia, Helsinki Committee for human Rights, Beograd, 2000, 194. o.

[10] Dž. Šeflin: Manjine i demokratija. In: Različitost na delu. Szerk.: A. M. Biro i P. Kovač, Novi Sad, Centar za multikulturalnost, 2002, 10. o.

[11] „. . . és, ha elkerülhetetlen, kétségbe vonják . . ." ibid

[12] Marković, B., ibid

[13] 1966 decemberében fogadta el az ENSZ Közgyűlése, a JSZSZK 1971-ben ratifikálta.

[14] Patrik Tornberi: Nedovršena priča o manjinskim pravima. In.: Različitost na delu . . ., 49. és 50. o.

[15] 1994-ben hozták meg, aláírásra 1995-ben nyitották meg, 1998-ban lépett hatályba, ETS N° 157.

[16] ETS N° 148, 1992-ben hozták meg, 1998-ban lépett hatályba, a JSZK lépéseket tett a csatlakozásához és ratifikáláshoz.

[17] 1991-ben hozták meg, 1998-ban lépett hatályba. Ljudske slobode i prava: 136 multilateralnih međunarodnih konvencija i drugih akata. Szerk.: V. Todorović, Beograd, Službeni glasnik, 2000, 581. o.

[18] Simić, A., ibid

[19] ETS N° 122, 1985-ben hozták meg, 1988-ban lépett hatályba.

[20] az ET Res (2003)3. Határozata.

[21] „Službeni list SCG" br. 1., 2003. 02. 04.

[22] „Službeni list SCG" br. 6., 2003. 02. 28.

[23] „Službeni list SCG" br. 1., 2003. 02. 04.

[24] „Službeni list SCG" br. 11., 2002. 02. 27.

[25] Szerbia Köztársaságnak a hivatalos nyelv- és íráshasználatról szóló törvénye szintén pontosítja, mi értetődik a nemzeti kisebbségek nyelvének és írásának hivatalos használatán. A 2. szakasz kimondja, hogy a nemzeti kisebbség nyelvének és írásának hivatalos használata az állami szervek munkájában, az autonóm tartományok, a városok és községek, vállalatok szerveinek munkájában való használat. E törvény nem határozott meg mércéket, amelyekhez a helyi önkormányzati egységeknek tartaniuk kellett volna magukat annak meghatározásakor, hogy a szerb nyelv mellett mely nyelvek lesznek hivatalos használatban. Ennek a hiányosságnak a következménye, hogy a helyi önkormányzati egységekben különböző megoldásokat találunk erre vonatkozólag.

[26] „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 9/2002.

[27] 2002-ben A nemzeti és Etnikai Közösségek Szövetségi Minisztériuma, a Tartományi Közigazgatási, Előírásügyi és Nemzeti Kisebbségügyi Titkársággal közösen óvást emelt a Szövetségi Alkotmánybíróságnál a hivatalos nyelv- és íráshasználatról szóló köztársasági törvény 7. szakaszának 3. bekezdése, valamint a helyi önkormányzatokról szóló köztársasági törvény 118. szakaszának 2. bekezdése ellen. A beterjesztők állítása szerint mindkét törvény ellentétben áll A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadság-

jogainak védelméről szóló szövetségi törvénnyel, mert e törvények szerint „a helyi önkormányzat helyiségeiben csak az állami jelképeket és a helyi önkormányzat jelképeit lehet kitűzni, de a kisebbségekét nem, miáltal a kisebbségeknek a jelképek használatára vonatkozó joga lényegesen szűkül".

[28] A Crna Gora Köztársaság nemzeti jelképeinek használatáról szóló törvény előirányozza, hogy azokban a helyi önkormányzati egységekben, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a lakosság többségét képezik, Crna Gora Köztársaság állami ünnepein a helyi önkormányzat szerveinek épülete előtt az állami jelképek mellett kitűzhetők a nemzeti kisebbségek nemzeti jelképei is.

[29] „Službeni list APV", br. 8/2003, LIX.

[30] „Köztársasági és tartományi előírásokkal, az Alkotmánnyal és a törvényekkel összhangban, részletesebben is rendezhetők a jelen Törvénnyel szabályozott kérdések."

[31] Az SZK-nak a Keretmegállapodás végrehajtásáról szóló első jelentésének és az Alternatív jelentéseknek az adatait említjük. A jelentést 2002 szeptemberében készítette A nemzeti és etnikai közösségek szövetségi minisztériuma, az Alternatív jelentéseket pedig civil szervezetek: Emberi Jogi Alap (Belgrád), Multikulturális Központ (Újvidék), Az emberi jogok vajdasági központja (Újvidék). A hivatalos nyelvhasználatra vonatkozó felmérést az újvidéki SCAN ügynökség végezte.

[32] Például Alibunár községben a községi statútum előirányozza, hogy a szerb nyelv mellett a román és a szlovák nyelv és írás is hivatalos használatban van, tehát a községi hatalom képviselőivel való mind szóbeli, mind írásbeli kommunikációban a kisebbségi nyelveket is használják.

[33] A felmérést az Újvidéki Egyetem földrajzi, idegenforgalmi és vendéglátóipari tagozata végezte 2002 novemberének végén és decemberének elején. Az összesen 18-ból 17 tartományi titkárságnak, valamint az összesen 45-ből 42 vajdasági községnek az adatait gyűjtötték össze.