

ETO: 32+008+81+82

LÉTÜNK

TÁRSADALOM • TUDOMÁNY • KULTÚRA
SOCIETY • SCIENCE • CULTURE

XLIV. évfolyam, 2014. Különszám
Year XLIV, issue 2014 Special Edition

FORUM KÖNYVKIADÓ, ÚJVIDÉK
FORUM PUBLISHING COMPANY, NOVI SAD

KIADJA A FORUM KÖNYVKIADÓ INTÉZET
Published by the Forum Publishing Company

Angol nyelvű rezümék és tartalom:
Rakic-Ódri Kornélia

Szerb nyelvű rezümék és tartalom:
Németh Ferenc

ETO-besorolás:
Ispánovics Csapó Julianna

A szám recenzensei:
Dr. Várady Tibor (Közép-Európa Egyetem, Budapest, Varadyt@ceu.hu)
Dr. Víg Zoltán (Singidunum Egyetem, Közgazdasági, Pénzügyi és Közigazgatási Kar,
Belgrád, jogasz@gmail.com)

A folyóiratban megjelent tanulmányokat felkért szakemberek lektorálták.

All the contributions in the quarterly journal *Létünk* are refereed by external professionals from the relevant field.

A Szerb Köztársaság Oktatási, Tudományügyi és Technológiai Minisztériuma a *Létünket* M52-es értékű tudományos folyóiratnak minősítette.

A tanácskozásról készült fotók Molnár Edvárd felvételei.

A folyóirat az interneten:
www.letunk.rs

TARTALOM

TERÜLETI ÉS NEM TERÜLETI AUTONÓMIA Tudományos tanácskozás

2014. június 5–7., Palics

Magyar Nemzeti Tanács –
Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Kar, Újvidék

	Előszó	7
	A tanácskozás programja	8
	■ ■	
Vizi Balázs	A kisebbségi autonómiáról a politikai részvétel és az önrendelkezés metszéspontján	11
Petar Teofilović	Autonómia a Szerb Köztársaság 2006. évi Alkotmánya szerint	20
Eplényi Kata	Az autonómia kérdésének megjelenése az Európai Parlamentben, dokumentumaiban és vitáiban	36
Korhecz Tamás	A nemzeti kisebbségek autonómiájának korlátai a szerbiai alkotmánybíróság olvasatában (A nemzeti tanácsokról szóló törvény alkotmányossága)	50
Beretka Katinka	Statútum: az autonóm tartomány legfelsőbb jogi aktusa (Gondolatok egy normakontroll margójára)	65
	■ ■	
Markovics Annamária	Az érdekérvényesítés módozatai a választások évében	80

SADRŽAJ

TERITORIJALNA I NETERITORIJALNA AUTONOMIJA

Naučno savetovanje

Palić, 5–7. juni 2014.

Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine –
Univerzitet Union, Fakultet za pravne i poslovne studije
Dr Lazar Vrkić, Novi Sad

	Predgovor	7
	Program savetovanja	8
	■ ■	
Balaž Vizi	O manjinskoj autonomiji u preseku političkog učesća i samoopredeljenja	11
Petar Teofilović	Autonomija prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine	20
Kata Epljenji	Pojava pitanja autonomije u Evropskom parlamentu, u njenim dokumentima i raspravama	36
Tamaš Korhec	Ograničenja autonomije nacionalnih manjina u poimanju ustavnog suda (Ustavnost Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina)	50
Katinka Beretka	Statut: najviši pravni akt autonomne pokrajine (Razmišljanja na margini jedne kontrole normativa)	65
	■ ■	
Anamaria Marković	Modaliteti ostvarivanja interesa u godini izbora	80

CONTENTS

TERRITORIAL AND NON-TERRITORIAL AUTONOMY

Scientific Conference

5-7 June, 2014, Palić

Hungarian National Council –
Union Faculty, Department of Law and Commerce
Dr. Lazar Vrkatić, Novi Sad

	Foreword	7
	Conference Program	8
	■ ■	
Balázs Vizi	On minority autonomy at the intersection of political participation and self-determination . . .	11
Petar Teofilović	Autonomy according to the 2006 Constitution of the Republic of Serbia	20
Kata Eplényi	Raising the Question of Autonomy in the European Parliament, its Documents and Discussions	36
Tamás Korhecz	Restrictions of the rights of national minorities to self-governance as ruled by the Serbian Constitutional Court (The Constitutionality of the Law on National Councils)	50
Katinka Beretka	Statute: The highest legal act of the Autonomous Province of Vojvodina (Thoughts for the margins of norm control)	65
	■ ■	
Annamária Markovics	Ways of realizations of interest in the electoral year	80

ELŐSZÓ

A Magyar Nemzeti Tanács és a valamikori Tartományi Jogalkotási, Közigazgatási és Nemzeti Kisebbségi Titkárság (mai nevén Tartományi Oktatási, Közigazgatási és Nemzeti Közösségi Titkárság) 2003-ban szervezte meg először közös szemináriumát *A magyar nyelv hivatalos használata a közigazgatásban és az igazságügyben* címmel, mely az évek hosszú során a vajdasági magyar jogász- és fordítótársadalom szakmai fórumává nőtte ki magát. A többnapos szeminárium elsődleges célja az volt, hogy az egyes jogterületeken bevezetett újdonságok bemutatása révén a résztvevők gyarapítsák mind jogterminológiai, mind szakmai ismereteiket. 2012 óta pályázat útján joghallgatók és fiatal pályakezdők ingyenesen vehetnek részt az előadásokon és a szabadprogramokon.

A tavalyi év során az MNT külön szemináriumot szentelt az önkormányzati fordítóknak, akik elméleti és jogi előadások helyett gyakorlati feladatok megoldása útján fejleszthették tudásukat. Így a jogterminológiai témájú előadások első ízben kimaradtak a palicsi tanácskozás programjából. A 2013-as NYELV – ÁLLAM – JOG szeminárium során ugyanis nemzetközi, európai és szerbiai nyelvhasználati szabályozással foglalkozó esettanulmányokat mutattak be magyar nyelven hazai és külföldi jogi professzorok, illetve kutatók, mely előadásokat szerkesztett formában a *Létünk* társadalomtudományi folyóirat különszámában is megjelentette.

Az idei évi tanácskozáson különböző autonómiamodellek kerültek bemutatásra a nemzetközi, összehasonlító és tételes jogban. A szervezéshez csatlakozott a belgrádi székhelyű Union Egyetem újvidéki Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara is, mely által lehetővé vált, hogy a szeminárium több mint tízéves fennállása után először a jogszabályi kritériumok szerint is nemzeti tudományos tanácskozássá váljon.

A szervezők

2014. június 5. (csütörtök)
PLENÁRIS ELŐADÁSOK

- 15:00 Megnyitó
- 15:15–16:00 **Dr. Trócsányi László** rendes egyetemi tanár,
Szegedi Tudományegyetem:
*Belgium föderatív berendezkedése és a Németajkú Közösség
törekvései*
- 16:00–17:00 **Dr. Törő Csaba**, a Magyar Külügyi Intézet főmunkatársa:
*Rémdráma több felvonásban Ukrajnában: az önrendelkezési
és autonómiaigények tartós nemzetközi károsodása és
hiteltelenítése?*
- 17:00–18:15 *Az érdekérvényesítés módozatai a választások évében
(kerekasztal-beszélgetés)*
- Répás Zsuzsanna**, nemzetpolitikáért felelős helyettes
államtitkár, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium,
Nemzetpolitikai Államtitkárság
- Pásztor István**, a Tartományi Parlament elnöke,
a VMSZ elnöke
- Dr. Korhecz Tamás**, az MNT elnöke
- A beszélgetés koordinátora **Kókai Péter** újságíró,
a Magyar Szó egykori főszerkesztője
- 18:30–20:00 **A szabadkai Népszínház Magyar Társulatának**
kArc irodalmi kávéháza (téma: Kosztolányi Dezső) és
a magyarkanizsai **Sirmium Wine's** borkóstolójával
egybekötött vacsora

2014. június 6. (péntek)
AUTONÓMIA A NEMZETKÖZI
ÉS ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGBAN

- 10:00–11:00 **Dr. Vizi Balázs**, MTA Etnikai-Nemzeti
Kisebbségkutató Intézet:
Az önrendelkezés elve és az autonómia a nemzetközi jogban
- 11:00–12:00 **Eplényi Kata**, az Európai Parlament brüsszeli munkatársa:
*Az autonómia (fogalmának) megjelenése az Európai
Parlamentben, dokumentumaiban és vitáiban*
- 12:00–13:00 Tapasztalatcsere a délelőtti előadókkal
- 13:00–14:30 Ebéd
- 14:30–15:30 **Dr. Kántor Zoltán**,
a Nemzetpolitikai Kutatóintézet igazgatója:
Nemzetpolitika és autonómia: az elmélettől a gyakorlatig
- 15:30–16:30 **Dr. Várady Tibor** akadémikus *Zoknik a csilláron, életek
hajszálon* című könyvének bemutatója
- A beszélgetést **Virág Gábor**,
a Forum Könyvkiadó igazgatója vezeti

2014. június 7. (szombat)
AUTONÓMIA A SZERBIAI JOGRENDszerben

- 10:00–11:00 **Dr. Petar Teofilović** rendkívüli egyetemi tanár,
Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara:
Az autonómia tartalma Szerbia Alkotmányában
- 11:00–12:00 **Dr. Korhecz Tamás** rendkívüli egyetemi tanár,
Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara,
a Magyar Nemzeti Tanács elnöke:
*Nemzetiségi autonómia a szerbiai alkotmánybíróság
olvasatában*
- 12:00–13:00 **Beretka Katinka** tanársegéd,
a Magyar Nemzeti Tanács tanácsosa,
Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara:
*Tartományi autonómia az új vajdasági Statútum
elfogadását követően*
- 13:15 A tanácskozás értékelése és zárószavak

Vizi Balázs

∴ Nemzeti Közszerológáti Egyetem
∴ Nemzetközi Intézet, Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék, Budapest
∴ vizi.balazs@uni-nke.hu

A KISEBBSÉGI AUTONÓMIÁRÓL A POLITIKAI RÉSZVÉTEL ÉS AZ ÖNRENDELKEZÉS METSZÉSPONTJÁN¹

*On minority autonomy at the intersection
of political participation and self-determination*

*O manjinskoj autonomiji u preseku političkog
učesća i samoopredeljenja*

A kisebbségi autonómia fogalma elsősorban politikai kérdésként jelenik meg Közép- és Kelet-Európában. A cikk arra törekszik, hogy két nemzetközi jogi elv: a kisebbségek közéleti részvételi joga és az önrendelkezés elvének szemszögéből vizsgálja meg a kérdést. A politikai részvételi joga széles skálán értelmezhető a képvisellettől az önkormányzásig, az Európa Tanács- vagy az EBESZ-dokumentumok egyáltalán nem zárják ki, hogy ennek keretében a kisebbségek területi vagy személyi elvű autonómiaigényeket fogalmazzanak meg. A másik oldalról az önrendelkezés elve az egykori gyarmatok függetlenné válása óta egy más értelmezésben, a belső önrendelkezéshez való jogban is megfogalmazható. Ennek alapján a szerző amellett érvel, hogy a kisebbségek önkormányzathoz vagy autonómiához való joga mellett nemzetközi jogi érveket is fel lehet sorakoztatni.

Kulcsszavak: autonómia, önrendelkezés, nemzetközi jog, Európa Tanács, EBESZ, politikai részvétel

A mi vidékünkön, Közép- és Kelet-Európa országaiban az autonómia szó-
nak szinte baljós kicsengése van, amikor valamilyen kisebbségi törekvéssel
kapcsolatban kerül napirendre. A legjellemzőbb félelmek, amelyek a többségi
közvéleményben vagy a többségi pártok vezetőitől elhangzanak, egyértelműen
állambomlasztó, veszélyes szeparatista igényeket látnak az autonómia leple alatt,

¹ A 2014. június 5-és 7-e közötti, Palicsra tartott *Területi és nem területi autonómia* című konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata. A cikk az OTKA K105432 sz. kutatási projektje keretében készült. A szerző a cikk írása idején Bolyai János Kutatási Ösztöndíjban részesült.

és egyedül a területi szuverenitás és a nemzetállami egység megbontására tett kísérletnek tekintik. A kisebbségek etnikai alapú politikai mobilizációjának egyik ösztönzője éppen az, hogy a lakosság többségétől nemzeti/etnikai vagy kulturális identitásában különböző kisebbség sajátos közösségi érdekeit próbálja meg érvényesíteni a demokratikus intézményrendszeren keresztül. A kérdés természetesen az, miben kell különböznie a kisebbségnek ahhoz, hogy identitása politikailag releváns szervezőerő lehessen. Mivel a modern nemzetállamok a (különbéleképpen értelmezhető) nemzet politikai közösségére épülnek, így a kisebbségek nemzeti követelése is eleve politikailag érzékenyek lesznek. A kisebbségek képviselői nagy nehézségekkel szembesülnek, amikor a közösségük öngazgatási igényét a többséggel szeretnék elfogadtatni. Ez annak ellenére is így van, hogy ma Európában számos olyan politikai és nemzetközi jogi megközelítés létezik, amely a kisebbségi autonómiát inkább megoldásnak mint problémának tekinti. Ezeket a szempontokat próbáljuk meg röviden bemutatni a nemzetközi jog keretei között.

Kiindulási pontként a kisebbségi autonómiaigények két fő megközelítésben jelenhetnek meg: az egyik értelmezésben a kisebbségi jogvédelem keretében a politikai részvételi jogok igen tág értelmezésével beszélhetünk ennek létjogosultságáról. A nemzetközi jogban számos dokumentum foglalkozik a nemzeti vagy etnikai kisebbségek (helyesebben az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek!) jogaival, és ebben a tekintetben fontos szerepet játszanak a politikai részvételi jogok is. A tág értelemben vett részvétel ugyanis nemcsak képviselőket, hanem döntési jogot, azaz bizonyos mértékű öngazgatást, autonómiát is jelenthet.² Egy egészen más megközelítésben az önrendelkezés elve is alkalmazható, amennyiben valamilyen korlátozott, belső önrendelkezéssel beszélünk. A kisebbségek jogait érintő nemzetközi jogi dokumentumok rendszerint nem említik a kisebbségek autonómiához való jogát: az Európa Tanács 1995-ös, jogilag kötelező érvényű Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményében³ nem található ilyen utalás, de a legfontosabb nemzetközi kisebbségvédelmi politikai nyilatkozatok, mint az ENSZ 1992-es Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata⁴ sem szól erről. Az európai politikai jellegű nemzetközi állásfoglalások között is alig akad, amely a kisebbségek öngazgatáshoz való jogát megemlítené.⁵ De mit is értünk az autonómia fogalma alatt?

² A fogalmi sokszínűségről (öngazgatás, önkormányzás, autonómia stb.) lásd: TÓTH 2014: 13–15.

³ A Keretegyezményt 1995. február 1-jén fogadták el, és 1998. február 1-jén lépett hatályba. E.T.S. no. 157. (továbbiakban Keretegyezmény).

⁴ Az ENSZ Közgyűlés 47. ülészakán 1992. december 18-án elfogadott 47/135 sz. határozat.

⁵ Ilyen kivétel volt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201(1993) sz. Ajánlása 11. cikke.

AZ AUTONÓMIA FOGALMA

Georg Brunner és Herbert Küpper gyakran idézett tanulmányukban így fogalmaztak: „A közösségi jogok a kisebbségi élet számára fontos kérdések széles skáláját foglalhatják magukban. Ha a kollektív jogok az önrendelkezés valamilyen lényeges (politikai, kulturális vagy egyéb) formájának felelnek meg, autonómiává válnak. Egy kisebbségi autonómia számos kisebbségi kérdés fölött rendelkezik fennhatósággal, és ezt a fennhatóságát saját felelősségére gyakorolja. Így ez a legmagasabb jogi státus, amelyet egy kisebbség egy államban elérhet” (BRUNNER–KÜPPER 2004: 474).

Ennek megfelelően mondhatjuk, hogy bármilyen jellegű kisebbségi autonómiáról is legyen szó, annak lényegi eleme, hogy a kisebbségi identitás megőrzése szempontjából fontos ügyek széles körében rendelkezik hatáskörrel, és ezen hatásköreit saját jogán gyakorolhatja. Ghai egy másik megközelítésben különbséget tesz az autonómia és a föderáció, mint a területi alapon megvalósuló önkormányzatiság két jellemző formája között. „A különbség az, hogy egy autonómia esetén egy vagy két régió élvez különleges jogállást, míg egy föderációban a régiókra osztott állam minden része részt vesz megosztott hatáskörök és intézmények rendszerében” (GHAI 2010: 621).

A különféle nemzeti jogrendszerekben megjelenő autonómiamegoldások céljukat tekintve két típusba oszthatóak, aszerint, hogy a kisebbségi csoport tagjainak személyi elven vagy területi elven adnak önkormányzati hatásköröket azon a földrajzi területen, ahol a kisebbség él.

A közéletben való részvételhez való jog a nemzetközi dokumentumokban is általánosan elismert kisebbségi jog.⁶ A politikai jogok nélkülözhetetlenek a csoportérdekek képviseletéhez és előmozdításához. Ez azt is jelenti, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek nemcsak a törvény előtti egyenlőséghez van joguk ezen a téren, bármilyen hátrányos megkülönböztetés nélkül, hanem alapvető szükségük van arra, hogy közügyeikre hatással tudjanak lenni. Ghai is hangsúlyozza, hogy a részvételi szerepek a lobbizástól a döntéshozatalig terjedhetnek (GHAI 2010: 615), és nem mindegy, hogy a kisebbségek joga saját közéleti ügyeik intézésére ezen a skálán hol helyezkednek el. A nemzeti, etnikai vagy nyelvi és vallási kisebbségeknek saját elképzelése lehet az állam berendezkedéséről, az állam szerepéről és a többséggel való kapcsolataikról. Ezeket a modern nemzetállamokat jellemző liberális többségi demokrácia rendszerében nem lehet automatikusan, pl. az egyenlő és általános szavazati jog gya-

⁶ Lásd a Keretegyezmény 15. cikkét vagy az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Koppenhágai Okmányának (1990) 35. bek., az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának Lundi Ajánlásai a Kisebbségek hatékony részvételéről a közügyekben stb.

korlásával érvényre juttatni. A nemzetállami modell, épp amiatt, mert nemzeti alapon szerveződő politikai közösségről van szó, a demokratikus többség uralmára építve strukturális, „örök” kisebbségi helyzetben tartja a kisebbségeket (vö. KYMLICKA 1995). Ezért a kisebbségeknek nemcsak arra kell, hogy joga legyen, hogy „szavuk legyen” a politikai életben – ami a politikai részvétel alapja –, de joggal igényelhetik, hogy a kizárólag és közvetlenül őket érintő ügyek felett „ellenőrzési joggal” is rendelkezzenek. Az, hogy beleszólhatnak a közéleti ügyekbe, sok mindent jelenthet a jelenléttől, a választási részvételtől kezdve, a konzultatív jogokon át a közélet befolyásolásának egyéb erősebb vagy gyengébb változataiig. A nemzetközi kisebbségvédelmi okmányok a „hatékony közéleti részvétel” fontosságát hangsúlyozzák ebben a tekintetben: azaz a kisebbségeknek több részvételi joguk kell legyen annál, hogy szavazatukkal vagy a szólásszabadság keretei között kifejezhetik politikai véleményüket. Ebből kiindulva pedig nem nehéz arra a következtetésre jutni, hogy a tényleges politikai befolyást saját ügyeik felett a kisebbségek önkormányzatiságának valamilyen formája biztosíthatja, amellyel sajátos kisebbségi identitásuk megőrzése szempontjából fontos kérdésekben dönthetnek.

Mivel a modern nemzetállamok területi és etnikai-kulturális alapon szerveződnek, a kisebbségek közéleti részvételének kérdése az állam szerepét és az állam és azt alkotó politikai közösség kapcsolatát is közvetlenül érinti. A kisebbségi részvétel ennek keretében értelmezhető pusztán „képvisletként”, de egy ennél bátrabb megközelítésben „önkormányzasként” is. A többségi politikai elitnek jellemzően a „képvisletet” részesítik előnyben, mivel ez nem érinti a többségi nemzetnek az ország teljes lakossága és egész területe felett gyakorolt teljes kontrollját. Ugyanígy a többségi nemzet tagjainak sem kell szembesülniük a kisebbségi lét bármilyen következményeivel az állam olyan területein, ahol számszerűleg a kisebbség alkot többséget. Ezzel szemben a kisebbségi közösségek számára az önkormányzat nélküli részvétel a közügyekben politikai jogaik korlátozását jelentheti, hiszen egyenlőtlen helyzetben vannak a többséggel szemben, amikor a közösségüket közvetlenül érintő olyan fontos ügyekben nem dönthetnek közvetlenül, mint a kultúra, a nyelvhasználat stb. Bármelyik megközelítés aggodalommal és félelemmel tölti el a másik csoportot, és azt a veszélyérzetet kelti, hogy alapvető jogaikat fenyegetheti veszély. Mindennek ellenére van néhány olyan nemzetközi – jogilag nem kötelező – politikai nyilatkozat, amely a kisebbségek autonómiához való jogát elfogadhatónak tekinti.⁷ Sőt, az

⁷ Pl.: Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1609. (2003) számú, Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás című ajánlása. A fentebb említett ET 1201. (1993) sz. Parlamenti Közgyűlési határozat, amelynek 11. cikke így fogalmaz: „Azokban a körzetekben, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó

Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1334. (2003) sz. határozata elismeri, hogy a kisebbségeknek megadott autonóm kormányzati formák hozzájárulhatnak nemcsak a belpolitikai, de a nemzetközi stabilitás megteremtéséhez, a konfliktusok megelőzéséhez is. Ahogy a határozatot előkészítő jelentéstevő, Andreas Gross fogalmazott: „Az autonómia az államon belül kisebbségben lévő csoportnak biztosítja, hogy jogait gyakorolhassa, míg bizonyos garanciákat ad az állam egységének, szuverenitásának és területi egységének megtartására.”⁸ Emellett, amennyiben a szabályozás olyan, és a helyi közösség képes valóban élni az autonómia adta jogosítványaival, akkor a területi önkormányzatiság kiterjesztése nagyobb átláthatósághoz, hatékonyabb kormányzáshoz is vezethet.

Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa a kisebbségek hatékony közéleti részvételéről szóló Lundi Ajánlásokban számos részvételi formát sorolt fel, amelyek alkalmasak lehetnek a kisebbségi igények biztosítására, és ezek között szerepel „a döntéshozatali folyamatok feletti ellenőrzés”, ami könnyen összhangba hozható a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának 2008-ban, szintén a kisebbségek részvételi jogairól szóló ajánlásának felsorolásával, amelyben a vizsgált hatékony részvételi formák között sorolták fel „az autonómia megoldásokon keresztüli részvétel” lehetőségét.⁹

Ezek a dokumentumok elismerik az autonómiát mint a kisebbségek részvételének egy megfelelő, legitim és pozitív formáját, és mindegyik idézett ajánlás lényegében az európai államok mai gyakorlatából indul ki. Számos országban léteznek jól működő autonómiák (akár területi, akár személyi elven), és szintén közös jellemzője ezeknek az autonómiáknak, hogy valamilyen tárgyalásos kompromisszum eredményeként jöttek létre. Akár helyi kezdeményezésre és a kisebbség, valamint a kormány közötti tárgyalások során (pl. Grönland), akár nemzetközi szerződés hatására megváltozott alkotmányos keretek között (Dél-Tirol), akár más módon.

személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam nemzeti törvénykezésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státussal rendelkezzenek.” vagy akár az EBESZ 1999-es Isztambulban elfogadott Európai Biztonsági Chartájának III. 19. bek.: „A különböző autonómiakonceptciók [...], amelyek összhangban vannak az EBESZ elveivel, a létező államokon belüli nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának megőrzését és előmozdítását szolgálják.”

⁸ CoE Parliamentary Assembly, Report on behalf of the Political Affairs Committee, Doc. 9824, 3 June 2003. para. 2.

⁹ *Commentary No. 2. on The Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and Public Affairs.* Adopted by the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities on 27 February 2008. ACFC/31/DOC(2008)001.

De elég csak napjaink újsághíreire gondolni ahhoz, hogy a skóciai vagy a készlödő katalán függetlenségi népszavazás árnyékában a területi autonómiával szemben elutasító államok többségi elitjeinek félelmeit megértsük.

A BELSŐ ÖNRENDELKEZÉS ELVE

A politikai részvétel bővítése és az önrendelkezés közötti kapcsolat gyakran felveti azt a kérdést, hogy az autonómia csak egy első lépés lenne a jövőbeli elszakadás felé vezető úton. Az államok többségi politikusai ezért hajlamosak a kisebbségi autonómia kérdését biztonságpolitikai szemüvegen keresztül látni, amely az ország politikai stabilitását is veszélyeztetheti. Amíg a személyi autonómia kapcsán aligha merülhetnek fel területi igények, a fő probléma oka, hogyha szoros kapcsot vélnek felfedezni az autonómia (leginkább a területi autonómia) iránti igény és a népek önrendelkezéshez való joga között. Az önrendelkezéshez való jogot mind az ENSZ Alapokmánya, mind az 1966-os emberi jogi egyezségokmányok¹⁰ olyan formában ismerik el, amellyel egy nép politikai státusát szabadon határozhatja meg. Egész pontosan a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 1. cikk 1. bek. egyformán így fogalmaz: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket, és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.”¹¹ Az önrendelkezés elvére a nemzetközi jogban hagyományosan a dekolonizáció kapcsán hivatkoztak, ahol nyilvánvalóan a független államiság megteremtését jelentette. Ennek a gyakorlatnak megfelelően, az önrendelkezés elvének értelmezésekor Cristescu, az ENSZ különleges jelentéstevője azt hangsúlyozta, hogy a hivatkozott cikkben a „népeket” semmiképp nem lehet az etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekkel összekeverni, ez utóbbiakra az önrendelkezés elve nem vonatkozik.¹² Ezzel a megközelítéssel szemben azonban Cassese a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 1. cikkének előkészítő és szövegező munkálatainak elemzéséből

¹⁰ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya U.N.T.S. No. 14668, Vol. 999, 1966. 172–186. p. és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya U.N.T.S. No. 14531, Vol. 993, 1976. 4–12. p.

¹¹ Az Egyezségokmányt kihirdető magyar jogszabály (1976. évi 8. és 1976. évi 9. Törvény erejű rendeletek) az angol „political status” kifejezést a „politikai rendszer” szóösszetétellel cserélte fel. A „politikai berendezkedés” kifejezés jobban érzékelteti, hogy a „political status” a „politikai rendszer” fogalmánál sokkal tágabb jelentéssel bír. Az Egyezségokmányt kihirdető magyar jogszabály a „szociális” kifejezést a „társadalmi”-val cserélte fel. Az angol „social” szó itt az előbbi értelemben használatos.

¹² *The Right to Self-Determination. Historical and Current Developments on the Basis of UN Instruments.* Study prepared by Aureliu Cristescu. UN Doc E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1.

arra a következtetésre jutott, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek is a „népek” fogalmába tartozhatnak (CASSESE 1995: 95). A dekolonizációs folyamat tulajdonképpen az 1980-as évek második felére lezajlott, ugyanakkor az önrendelkezésre való hivatkozás számos esetben felmerült olyan nemzeti, etnikai közösségek részéről, amelyek *egy államon belül* kívántak nagyobb önállóságot elérni. Cassese megfogalmazásában „fontos példák mutatnak rá az önrendelés belső dimenziójára, amelybe beletartoznak a kisebbségek tagjainak részvételi jogai és bizonyos értelemben a demokrácia fogalma” (CASSESE 1995: 95). Az önrendelés elvének ezt az új megközelítését erősíti meg például az ENSZ Közgyűlésének Az őslakos népek jogairól szóló határozata, amely nyíltan így fogalmaz: „3. cikk: Az őslakos népeknek joguk van az önrendeléshez. E jog által szabadon határozhatják meg politikai státusukat, és szabadon folytathatják gazdasági, szociális és kulturális fejlődésüket. 4. cikk: Az őslakos népeknek, önrendeléshez való joguk gyakorlása során, joguk van a bel- és helyi ügyeikhez kapcsolódó esetekben az autonómiához vagy önkormányzathoz, továbbá az autonóm funkcióik finanszírozását szolgáló megoldásokhoz és eszközökhöz.”¹³ Az őslakos népek és a kisebbségek nemzetközi jogi státusa közötti nyilvánvaló különbségek ellenére a lényeges üzenete ennek a cikknek az, hogy az önrendeléshez való jog egy jóval kifinomultabb, árnyaltabb értelmezést kap nemzetközi szinten is, amellyel a kisebbségek belső önrendelkezése, azaz az autonómia valamilyen formája iránti igényéhez is hivatkozási alapot adhat.

Az önrendelés ugyanis nem feltétlenül jelent valaminő egyszeri és oszthatatlan jogot. Ahogy arra Cassese is rámutatott, az állam teljes lakosságának külső önrendelkezése (az önálló állam) ugyanis nem zárhatja ki az államon belül élő, a többségtől eltérő nemzeti vagy etnikai népcsoportok belső önrendeléshez való jogát. Az említett nemzetközi dokumentumok, éppen azért, mert erről a kérdésről valójában hallgatnak, nem zárják ki ennek a megosztott önrendelésnek a lehetőségét.

Bármennyire is aggályos, ha a szerző magát idézi, de zárásként ma sem tudnám jobban megfogalmazni az autonómiához való jog és az önrendelés elve közötti kapcsolatot, mint ahogy azt korábban tettem: „Az önrendelési jog ilyen kiterjesztő értelmezésekor valójában azzal a létező társadalmi valósággal kell számolni, hogy az etnikai vagy nemzeti közösségek a modern nemzetállamok világában – amennyiben saját közösségük sajátosságait meg kívánják őrizni – olyan önálló intézményi rendszerre is igényt tarthatnak, amely ezt biztosítja. Ez természetesen az állam közhatalmi jogosítványainak megosztását is jelentheti azokon a területeken (például oktatás, nyelvhasználat vagy területi autonómia

¹³ Az ENSZ Közgyűlése 2007. szeptember 13-án fogadta el a nyilatkozatot. UN GA A/RES/61/295.

esetén a területi közigazgatásban), amelyek ennek a célnak az elérése szempontjából jelentősek. Az etnikai, nemzeti csoportidentitás megőrzése ugyanis magában foglalja azt, hogy biztosítva legyen ennek az identitásnak a generációk közötti átadása is. Erre az egyén nem, a család vagy más társadalmi csoport pedig csak korlátozottan képes. Ennek az időbeli vagy „történelmi” folytonosságnak a biztosításához a kisebbségi csoportnak képesnek kell lennie arra, hogy intézményeket hozzon létre, működtessen és fenntartson, gyakorlatilag intézményei felett döntéshozói jogkörökkel rendelkezzen. Ezek persze lehetnek egyesületek vagy más magánjogi intézmények, de az államok nemzeti jellege miatt, ez az identitás megőrzését érintő ügyekben való hatékony és intézményesített részvételt is megköveteli. A különböző szintű önkormányzatok rendszere minden demokratikus államban megteremthető, hiszen az önrendelkezés gyakorlása nem ad jogot a többségnek arra, hogy akaratát mások jogainak sérelmére érvényesítse. Ebben az összefüggésben pedig jobban megérthető és elfogadható, hogy a népek önrendelkezéshez való joga nemcsak elméletben, hanem a gyakorlatban is működhet érvényesülő egyetemes emberi jogként” (VIZI 2008).

IRODALOM

- BRUNNER, G.–KÜPPER, H. 2004. Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. = *Magyar Kisebbség* 2004/1–2.
- CASSESE, A. 1995. *Self-Determination of Peoples – A Legal Reappraisal*. Cambridge
- GHAJ, Y. 2010. Participation as Self-Governance. = Weller, M. (szerk.): *Political Participation of Minorities*. Oxford
- KYMLICKA, W. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford
- TÓTH N. 2014. *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata*. Budapest
- VIZI B. 2008. A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről = *Pro Minoritate* 2008/ Tavasz 54–64.

On minority autonomy at the intersection of political participation and self-determination

The notion of minority autonomy appears primarily as a political issue in Central and Eastern Europe. This study aims to examine the matter from the viewpoints of two international principles: minority rights in political participation, and the principle of self-determination. The right to political participation can be interpreted on a large scale, from political representation to self-governance. Either the Council of Europe or the OSCE do not rule out that within this framework minorities formulate claims to territorial or personal autonomy. On the other hand, the principle of self-determination has modified its meaning since the colonial countries gained independence, and thus can be formulated as

the right to self-determination. Based on this, the author supports the fact that alongside with minority rights to self-governance or autonomy, international legal arguments can also be listed.

Key words: autonomy, self-determination, international law, Council of Europe, OSCE, political participation

*O manjinskoj autonomiji u preseku političkog
učesća i samoopredeljenja*

Pojam manjinske autonomije se u Srednjoj i Istočnoj Evropi pojavljuje pre svega kao političko pitanje. Ovaj rad nastoji da to pitanje sagleda sa aspekta dva načela međunarodnog prava: sa aspekta učesća manjina u javnom životu i sa aspekta njihovog samoopredeljenja. Široka je skala shvatanja političkog učesća, od predstavnštva do samouprave, dok dokumenti Saveta Evrope i OEBS-a ne isključuju mogućnost da u okviru toga manjine mogu koncipirati zahteve za teritorijalnom ili personalnom autonomijom. Sa druge strane, pak, princip samoopredeljenja se, nakon sticanja nezavisnosti negdašnjih kolonija, može formulisati i drugačije, i to kao pravo na unutrašnje samoopredeljenje. Na osnovu toga, autor pledira, da se pored prava na manjinsku samoupravu, ili prava na autonomiju mogu istaći i argumenti međunarodnog prava.

Ključne reči: autonomija, samoopredeljenje, međunarodno pravo, Savet Evrope, OEBS, političko učesće

Beérkezés időpontja: 2014. 06. 07.

Közlésre elfogadva: 2014. 10. 17.

Petar Teofilović

∴ Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék
∴ figaro@nscable.net

AUTONÓMIA A SZERB KÖZTÁRSASÁG 2006. ÉVI ALKOTMÁNYA SZERINT¹

*Autonomy according to the 2006 Constitution
of the Republic of Serbia*

Autonomija prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine

A Szerb Köztársaság 2006. évi Alkotmánya meghatározza a polgárok területi autonómiára vonatkozó jogát. Az idevágó alkotmányos rendelkezések elemzése azt mutatja, hogy ezt az alkotmányos jogot más alkotmányos rendelkezések több ponton is korlátozzák. Ezért úgy tűnik, hogy az alkotmány írójának nem is az volt a szándéka, hogy megteremtse a keretet ennek a jognak a teljes körű érvényesítéséhez, hanem hogy sikeresen korlátozza azt, és csupán a hangoztatás szintjére szorítsa. A területi autonómia egyetlen fontos eleme sem szavatolt vagy megfelelően védett magában az Alkotmányban: nem ismeri el a meglévő területi autonómia (Vajdaság) folytonosságát, és nem szavatolja annak létezését és fennmaradását sem, mivel az Alkotmány bevezeti az autonóm tartományok megszüntetésének vagy összevonásának a lehetőségét. Az Alkotmány nem ír elő szinte semmilyen kizárólagos, eredeti hatáskört a területi autonómia számára, hanem ezt a törvényekkel kell szabályozni, és gyakorlatilag a ritka, közvetlenül említett hatásköröket is korlátozza. Az autonóm tartományok kifejezett jogát, hogy önállóan szabályozzák a saját szerveiket és azok hatásköreit, más alkotmányos rendelkezések nagymértékben csorbitják. Az autonóm tartományok területe, a területi autonómia meglétének egyik alapvető feltétele, nincs az Alkotmányban meghatározva, hanem ezt is a törvényekre hárítják, így azok területe könnyedén módosítható, tehát akár csökkenthető is. Ezek szervei mindössze törvénynél alacsonyabb aktusok meghozatalára jogosultak, míg sok tekintetben a területi autonómia nem rendelkezik önállósággal a tartomány pénzügyeit, bevételeit és vagyonát illetően sem. Mindebből következik, hogy Szerbia érvényes Alkotmányában az autonómia gyakorlatilag nem létezik – annak terjedelme és tartalma nincs alkotmányosan meghatározva, csupán törvényekkel is szabályozható, könnyen módosítható, és nem léteznek alkotmányos garanciák még a területi autonómia valamely minimális hatásköreit illetően sem. Ennélfogva a területi autonómia helyzete a

¹ Az előadás elhangzott a *Területi és nem területi autonómia* elnevezésű, magyar nyelvű jogi-tudományos tanácskozáson (Palics, 2014. június 5–7. Szervezők: Magyar Nemzeti Tanács és a belgrádi Union Egyetem Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara). A belgrádi Union Egyetem Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Karának rendkívüli egyetemi tanára.

SZK Alkotmánya alapján az egyik legfontosabb vitatott kérdés, amely miatt elengedhetetlen az alkotmányos keret teljes módosítása ebben a témakörben, amire a közeljövőben számítani lehet.

Kulcsszavak: autonómia, Vajdaság, autonóm tartomány, Statútum (az autonóm tartomány alaptörvénye), Szerb Köztársaság Alkotmánya

BEVEZETŐ MEGJEGYZÉSEK

A Szerb Köztársaság 2006. évi Alkotmányát annak elfogadása óta számos alkalommal bírálták, a meghozatalának eljárását, de bizonyos kérdések alkotmányos rendezésének módját illetően is.² Mondhatni, már közvetlenül az elfogadását követően olyan vélemények láttak napvilágot, melyek szerint ez az Alkotmány nem nyújt megfelelő alapot a nyitott kérdések megválaszolásához, sőt a társadalmi előrehaladás kerékkötője, és ezért mielőbb meg kell változtatni (lásd pl. PIHLER S. 2006: 8; RAKIĆ-VODINELIĆ V. 2006: 8). Ezek a bírálatok egyre fokozottabbá váltak a 2013. év során, valamint a 2014 áprilisában megtartott rendkívüli parlamenti választások időszakában, elsősorban olyan tekintetben, hogy az többé nem kompatibilis a számos reformmal, melyet Szerbiának végre kell hajtania ahhoz, hogy teljesíthesse az Európai Unióhoz való csatlakozás feltételeit (MARTINOV Z. 2013; SUBOTIĆ Đ. 2013; RUSOVAC O. 2013; Szerbiai Európai Mozgalom, 2014 a, b).

2013 decemberében Szerbia Alkotmánybírósága meghozta a IU-360/2009. számú határozatát, melyben megállapította, hogy a Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma (a továbbiakban: a VAT Statútuma) rendelkezéseinek közel kétharmad része nincs összhangban a Szerb Köztársaság hatályos Alkotmányával (a továbbiakban: SZK Alkotmánya).³ Ezzel „az autonóm tartomány legmagasabb szintű jogi aktusát” gyakorlatilag teljesen megcsonkította, tovább élezve az egyik legkényesebb kérdést – az autonóm tartományok helyzetének kérdését a jelenlegi Alkotmányban.⁴ Ennek a beavatkozásnak már a mértéke is vitát keltő. Ugyan-

² A vitatott alkotmányos megoldások közé tartoznak azok is, melyek az állam meghatározására, a bíróság helyzetére, az emberi jogok biztosítására, a nemzetközi egyezményeknek a hazai jogrendszerben betöltött helyzetére, a gazdaság szabályozás bizonyos kérdéseire, az autonóm tartományok és a helyi önkormányzatok helyzetére stb. vonatkoznak.

³ Az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy a VAT Statútumának összesen 70 szakaszából több mint 40 nincs összhangban az SZK Alkotmányával.

⁴ Annak érdekében, hogy a Statútum számos rendelkezésének hatályon kívül helyezésével ne veszélyeztessék Vajdaság AT működését és a polgároknak az autonóm tartományhoz való jogát, az Alkotmánybíróság egy végzésével 6 hónappal elhalasztotta a Határozat közzétételét az SZK Hivatalos Közlönyében, hogy ebben az időszakban a VAT Képviselőháza (mint a meghozója) és az SZK Nemzetgyűlése (mint az előzetes jóváhagyó) összehangolhassák a Statútumot az Alkotmánnyal (Szerb Alkotmánybíróság, IU-360/2009. határozat,

is, tekintettel arra, hogy az alkotmányos rendelkezések értelmében az autonóm tartomány státútuma meghozatalának eljárásában két képviselőház is részt vesz – a Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése (a továbbiakban: SZK Nemzetgyűlése) előzetes jóváhagyását adja a Statútumjavaslat szövegére, majd csak ezt követően fogadhatja azt el az autonóm tartomány Képviselőháza (a továbbiakban: VAT Képviselőháza) –, az Alkotmánybíróság határozata felveti a kérdést, vajon hogyan következhetett be az, hogy a Statútum meghozatala során két parlamentnek sem sikerült felismernie ekkora számú alkotmányellenes rendelkezést. Másrészről, feltehetjük azt a kérdést is, hogy az Alkotmánybíróság a jogértelmezési határozatával, a jogalkotás területét is érintve, nem lépte-e túl a saját hatáskörét.

Az írás tárgya az SZK Alkotmánya azon rendelkezéseinek elemzése, melyek a területi autonómiára vonatkoznak. Ezek határozatlan, tisztázatlan, sőt ellentmondásos jellege (R. Marković a 2006. évi alkotmányt úgy jellemezte, mint nomotechnikai szempontból Szerbia alkotmányos történetének a leginkább írástudatlan alkotmánya – lásd MARKOVIĆ R. 2006: 5) termőtalajul szolgál a különböző, szabad értelmezéseknek, és mindenképpen hozzájárult az Alkotmánybíróság ilyen határozatához. Emellett, noha határidőn belül elfogadták VAT új Statútumát, az autonóm tartomány státusának kérdése és az SZK Alkotmánya által szavatolt autonómia terjedelme és tartalma egyáltalán nem vált *ad acta* témává (PÁSZTOR I. 2014).⁵ Az írás elméleti kiindulópontja a területi autonómia fogalma⁶, amely egy bizonyos területi egység polgárainak-lakosainak azon jogát jelenti, hogy a megadott keretek között, a területi egység szervein keresztül, önállóan dönthessenek bizonyos kérdésekben, és a saját érdekeiket szolgáló tevékenységet folytathassanak anélkül, hogy az állami hatalom/területi egységek magasabb szintjeinek szervei ebbe beleavatkoznának. A területi autonómia szükségessé teszi olyan elemek meglétét, mint a terület, melyen az autonómia érvényesül, a meghatározott feladatokat autonóm módon ellátó szervek, a hatáskörök meghatározása és az eszközök biztosítása a feladatok ellátásához stb. A cikk célja, hogy a területi autonómia lényegi elemei alkotmányos kezelésének

138.). Az Alkotmánybíróság által erre a célra megszabott határidő lejártá előtt, 2014. május 20-án a szerb parlament előzetes jóváhagyását adta az Alkotmánybíróság határozatával összehangolt Statútumjavaslatra, és az így kijavított Statútumot két nappal később a VAT Képviselőháza is elfogadta.

⁵ Vajdaság AT Képviselőházának elnöke, Pásztor István a tartomány új státútumának elfogadását követően kijelentette, hogy ez az alapokmány „oktrojált szabadság és önkéntesség eredménye, amely a Szerb Alkotmánybíróság határozatából következik, illetve, hogy Vajdaság autonómiájának kérdése továbbra is nyitott marad [...], mivel a Statútum elfogadásával még nem oldottuk meg ezt a kérdést”.

⁶ *Autonómia* – függetlenség, önkormányzat (görög eredetű, *Auto-* összetételekben: egyedül, önállóan, saját; *Nomos*-törvény, szabály).

áttekintésén keresztül (az autonómiára vonatkozó alkotmányos jog; az SZK Alkotmánya által megengedett autonómiatípusok meghatározottsága; az autonóm tartományok megalapítása és megszüntetése; ezek területe, hatáskörei, szervei és jogi aktusai; az autonóm tartományok pénzügyi önállósága) rámutasson az alkotmányos rendelkezések következetlenségeire és ellentmondásaira az autonóm tartományok helyzete vonatkozásában, ami miatt az SZK Alkotmánya szóban forgó rendelkezéseinek mindenképp mielőbb felülvizsgálat tárgyát kell képeznie.

1. AZ AUTONÓMIA JOGA ÉS AZ AUTONÓM TARTOMÁNYOK MEGSZÜNTETÉSE

Az SZK Alkotmányának 12. szakasza meghatározza, hogy a polgároknak a tartományi autonómiára és a helyi önkormányzatra való joga korlátozza az államhatalmat, és hogy ez a jog csak az alkotmányosság és a törvényesség tiszteletben tartása mellett érvényesülhet, míg az SZK Alkotmányának 176. szakasza kimondja, hogy a polgároknak joguk van a tartományi autonómiára, amelyet közvetlenül vagy a szabadon megválasztott képviselőik révén érvényesítenek. Tehát a tartományi autonómiára való jognak fontos demokratikus funkciót betöltő, alkotmányos jognak kellene lennie: amely korlátozza az államhatalmat. Ennek a jognak a terjedelmét és tartalmát nem rendezi maga az Alkotmány, hanem, amint az látható a többi idevágó alkotmányos rendelkezésből is, ezt a tárgykört is teljes egészében törvényekkel szabályozzák. Az Alkotmány azt is előírja, hogy ez a jog az alkotmányosság és a törvényesség tiszteletben tartása mellett érvényesülhet, amivel a kör bezárult azzal, hogy ezt az „alkotmányos jogot” törvényekkel mint alacsonyabb jogerejű aktusokkal korlátozni lehet (a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság [Velencei Bizottság] az autonóm tartományok helyzete rendezésének efféle módját az SZK Alkotmányában „igen kétértelműként” jellemezte – lásd Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság, 2007). Az SZK Alkotmányának a tartományi autonómiára vonatkozó más rendelkezéseivel ezt a jogot a lehető legnagyobb mértékben lerombolják, megkérdőjelezve és értelmetlenné téve szinte minden, a tartomány autonóm státusához szükséges bármiféle előfeltételt és elemet illetően. Így már ezen a megalapozó szinten a tartományi autonómia joga úgy kerül kinyilvánításra, hogy annak terjedelme és tartalma nincs pontosítva, és ezért könnyen és gyakran módosítható törvényhozási (és nem alkotmányozó) eljárással, ezért aztán felmerül a kérdés, vajon lehet-e egyáltalán úgy beszélni a polgárok tartományi autonómiára való jogáról, mint alkotmányos jogról. Az alkotmányos garanciák hiányában, melyekkel legalább a jog valamely minimális eleme állandó lenne, illetve csak alkotmánymódosítással lehetne azt megváltoztatni, a polgárok tartományi autonómiára való jogára vonatkozó alkotmányos rendelkezés csak formális kijelentés marad, világos tartalom nélkül.

A tartományi autonómiára való jogot tovább relativizálja az Alkotmány 182. szakaszának 3. bekezdése, amely szerint az Alkotmány módosítására előírt nyozott eljárás szerint új autonóm tartományok alakíthatók, a már meglévők pedig megszüntethetők vagy összevonhatók. Itt nem az eljárás (az Alkotmány módosítására vonatkozó) a vitás elem, hanem csak az autonóm tartományok megszüntetésének a lehetősége. Ugyanis a meglévő autonóm tartományok megszüntetése (és összevonása) nem volt lehetséges még az előző, 1990. évi Alkotmány értelmében sem (ún. mилошевиći alkotmányban, amely arról volt ismert, hogy gyakorlatilag teljesen megszüntette a tartományok autonómiáját, formálisá téve azt, különösebb tartalom nélkül). Az autonóm tartomány megszüntetése egyben azt is jelenti, hogy az adott területi egység polgárai elveszítik az autonómiára vonatkozó jogukat. Ebből következik az a kérdés, vajon milyen alkotmányos „autonómiára való jog” az, amely megszüntethető, valamint hogy vajon egy meglévő autonóm tartomány megszüntetése a polgárok kimondott, területi autonómiára vonatkozó alkotmányos jogának megsértését jelenti-e. Ily módon az autonóm tartományok helyzete a korábbiakhoz képest tovább gyengül, mivel nincs garancia arra, hogy a meglévő autonóm tartományok fennmaradnak (egyáltalán vagy összevonásuk esetén – eredeti formájukban). Tehát az Alkotmány a polgároknak az autonómiára való jogának kimondása mellett sem szavatolja még lényegében sem az autonóm tartományok létezését/fennmaradását.

2. „LÉNYEGI” ÉS EGYÉB AUTONÓMIA SZERBIA ALKOTMÁNYÁBAN

Szerbia alkotmánya az autonóm tartományokat végsőkéig általános és határozatlan formában definiálja, mint „Alkotmánnyal alapított autonóm területi közösségek, amelyekben a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat érvényesítik” (SZK Alkotmánya, 2006, Első rész, 182. szakasz, 1. bekezdés). Ebből a megfogalmazásból nem lehet következtetni az Alkotmány által meghatározott autonómia formájára, de az idevágó egyéb rendelkezések és az Alkotmány részeinek elemzése rámutat, hogy nem egy, hanem legalább három különböző autonómiaforma kerül meghatározásra. Az Alkotmány 182. szakasza 2. bekezdésében kimondja, hogy a Szerb Köztársaságnak két autonóm tartománya van (Vajdaság és Kosovo-Metohija), míg ugyanezen szakasz 3. bekezdése lehetővé teszi új autonóm tartományok alakítását, valamint a már meglévők megszüntetését vagy összevonását – tehát lehetséges, hogy a jövőben több autonóm tartomány is legyen a két meglévő mellett.

A már megalapított tartományok esetében azok különböző, de nem meghatározott és nem világos alapon szerveződnek. Az egyik autonómiaforma az Alkotmány szerint kizárólag Kosovo-Metohija Autonóm Tartományt illeti meg

(a továbbiakban: Kosovo-Metohija): Kosovo-Metohija az egyedüli autonóm tartomány, amely megemlítésre kerül az Alkotmány preambulumban, mint a Szerb Köztársaság területének része, és csak ennek biztosít az SZK Alkotmánya lényegi autonómiát Szerbián belül (SZK Alkotmánya, 2006, Preambulum). Marković rámutat arra, hogy az alkotmányelméletben nem létezik „lényegi” és „nem lényegi” autonómia; az vagy fennáll, vagy nem, és ha fennáll, akkor lehet vagy „teljes” vagy „nem teljes” (MARKOVIĆ R. 2006: 8–9. és 33). Ennek a meghatározatlan tartalmú kifejezésnek az alkalmazása nemcsak jogilag indokolatlan, hanem úgy is értelmezhető, mintha Kosovo-Metohija szuverén hatalommal rendelkezne. Az alkotmányszöveg értelmezésében további zavart okoz a kifejezések következtelen alkalmazása – míg a preambulumban Kosovo-Metohiját „tartománynak” vagy csak „Kosovo-Metohijának” nevezik, addig az Alkotmány Hetedik részében, amely az SZK területi berendezésével foglalkozik, már a „Kosovo-Metohija Autonóm Tartomány” kifejezést alkalmazzák. Kosovo-Metohija ezen „lényegi autonómiáját” külön törvénnyel kellene szabályozni, melyet az Alkotmány módosítására előirányozott eljárás szerint kell elfogadni (SZK Alkotmánya, Második rész, 182. szakasz, 2. bekezdés). Eközben az Alkotmányban nincs semmiféle utalás arra, miből áll ez a fajta autonómia, és hogy miben különbözik Vajdaság és az esetleges újabb tartományok autonómiájától – egyedül az világos, hogy ez a terminus arra utal, hogy Kosovo-Metohija szélesebb és tartalmasabb autonómiával rendelkezne, mint Vajdaság AT. Azonban, tekintettel az autonóm tartományokra vonatkozó alkotmányos rendelkezésekre, melyek szerint az autonómia tartalma könnyedén átalakítható és korlátozható törvényekkel, az következik, hogy még az a „lényegi” autonómia sem lehetne autonómia a szó valódi értelmében.

Az elmondottakból következik, hogy Vajdaság AT az Alkotmány szerint olyan autonómiát élvez, amely „nem lényegi”,⁷ azaz terjedelmét tekintve szűkebb és tartalmilag szegényebb ahhoz képest, amit Kosovo-Metohija élvezne. Egyes szerzők rámutatnak arra is, hogy egy ilyen, nem definiált „nem lényegi” autonómia lényegtelen dologként is kezelhető alkotmányos értelemben, ezért szükségtelen, ami végső soron bevezetője lehet Vajdaság Autonóm Tartomány formális megszüntetésének (PIHLER S. 2006: 8). Az a kérdés, hogy beszélhetünk-e egyáltalán olyan autonómia meglétéről, amely nem „lényegi”. Az autonóm tartományok különböző alkotmányos helyzete külön hangsúlyt kap az

⁷ Azt az „autonómiát”, amely nem „lényegi”, nevezhetjük formálisnak, deklaráltnak, nem teljesnek, látszólagosnak stb. is, de a probléma lényege nem az „autonómia” kifejezés mellett álló melléknévben keresendő, hanem hogy egy efféle kontextusban maga az „autonómia” fogalma is vitatható. Ugyanez vonatkozik azokra az autonóm tartományokra is, melyeket esetleg a későbbiekben alapítának.

Alkotmány 184. szakasza 4. bekezdésével, amely csupán Vajdaság AT-ra vonatkozik (lásd korábban). Végezetül, tekintettel arra, hogy az Alkotmány mindkét meglévő tartományra vonatkozóan tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyek csak ezek egyikére vagy másikára vonatkoznak, így az újonnan alapított tartományoknak mindkettőtől eltérő helyzete lenne. Tehát az Alkotmány legalább háromféle autonómiaformát határozott meg, és ez a szám akár nagyobb is lehet, attól függően, hogyan szabályoznák a törvényekben az esetleges újonnan alapított tartományok helyzetét. Azonban a probléma lényege nem az aszimmetrikus autonómiák (különböző autonóm egységek eltérő szintű autonómiával) meglétében van, hanem abban a tényben, hogy az Alkotmány nem határozza meg az autonómiájuk tartalmát (ezzel pedig nem is szavatolja azt), illetve abban, hogy bármely tartomány, bármilyen névvel illetnék is annak autonómiáját, ilyen alkotmányos keretek között nem tud valóban autonóm lenni.

Végül, az Alkotmány 182. szakaszának 1. bekezdése kimondja, hogy az autonóm tartományok „Alkotmányban megalakított autonóm területi közösségek”, amely Vajdaság AT esetében nem felel meg a tényleges állapotnak. Vajdaság Szerbián belül folyamatosan rendelkezett autonóm státussal, a Jugoszláv SZSZK, a Jugoszláv SZK, valamint Szerbia és Montenegró Államközössége idején is, és ennek autonómiáját ebben az időszakban soha nem szüntették meg formálisan. Mivel nem alapítható meg az, ami már létezik, így Vajdaságot sem lehetett az SZK 2006. évi Alkotmányával „megalakítani” (ezzel legfeljebb esetleg megerősíteni lehetett a létezését már korábról). Ebből a szempontból jobb, és a tényeknek inkább megfelelő megfogalmazás szerepelt az SZK 1990. évi Alkotmányának 108. szakaszában, amely szerint az autonóm tartományok „a területük külön [...] jellemzőivel összhangban jönnek létre”.

3. AZ AUTONÓM TARTOMÁNY TERÜLETE

Az alkotmány meghatározza, hogy az autonóm tartományok területe és az autonóm tartományok *közi* határok módosításának feltételeit törvénnyel szabályozzák, és hogy ez módosítható a polgároknak népszavazáson történő véleményalkotása nélküli is (SZK Alkotmánya, 182. szakasz, 4. bekezdés). Tekintettel arra, hogy az alkotmány csupán azt írja elő, hogy az autonóm tartományok területe törvénnyel kerül meghatározásra, ezzel valójában nem definiálja, és így nem is szavatolja annak területét. Egy törvényt sokkal könnyebb módosítani, mint az Alkotmányt, így azután a tartomány területe valójában meghatározatlan és könnyen módosítható.⁸ Ezt a megoldást az SZK 1990. évi Alkotmánya vezette

⁸ Az SZK hatályos területszervezési törvényének 27. szakasza megállapítja, hogy Vajdaság AT területét 45 helyi önkormányzati egység alkotja, melyeket a törvény fel is sorol. A

be, és már akkor arra a tényre utalt, hogy ezzel a tartomány funkcionális és területi rögtönzéssel alakítható (BELJANSKI S. 1991: 12). Azonban ahelyett, hogy az új alkotmánnyal ezt módosították volna oly módon, hogy magában az Alkotmányban határozzák meg az autonóm tartományok területét (mint alkotmányos kategóriát), a korábbi megoldást fenntartották a 2006. évi Alkotmányban is.

Továbbá tisztázatlan, és ezért különböző értelmezésekhez vezethet az a rendelkezés, amely szerint az autonóm tartományok területe csak akkor módosítható, ha az autonóm tartományok *közötti* határokról van szó (amely pillanatnyilag teljesen használhatatlan rendelkezés, mivel Szerbiában nincsenek olyan autonóm tartományok, melyek egymással határosak)⁹, de egyértelműen nem említ sem népszavazást, sem más feltételeket azon autonóm tartományok területének módosítására vonatkozóan, melyek nem határosak egymással. Lévéen, hogy az SZK területszervezési törvénye sem tartalmaz semmilyen idevágó rendelkezést, így az a kérdés nem csupán alkotmányosan rendezetlen, hanem gyakorlatilag egyáltalán nincs szabályozva.

4. AZ AUTONÓM TARTOMÁNY HATÁSKÖREI

Az autonóm tartományok hatáskörei tekintetében Szerbia alkotmánya előírja, hogy „az autonóm tartományok hatáskörébe azok a kérdések tartoznak, amelyeket célszerű módon lehet érvényesíteni az autonóm tartományokon belül, és amelyek nem tartoznak a Szerb Köztársaság hatáskörébe”, és hogy a köztársasági, tartományi, illetve helyi jelentőségű kérdéseket törvény határozza meg (SZK Alkotmánya, 177. szakasz, 1. és 2. bekezdés). Az Alkotmány nem említ egyetlen konkrét tartományi jelentőségű kérdést sem, és nem határozza meg a tartományi jelentőségű kérdések ismérveit sem, így ezeket minden olyan törvényben külön

törvény módosításával változtatni, így akár csökkenteni is lehet az autonóm tartomány területét, egyszerűen, a területéhez tartozó valamely felsorolt helyi önkormányzati egység hozzácsatolásával vagy törlésével, ami által azok többé nem képeznék részét az autonóm tartománynak, pl. ha Vajdaság területéről (Szerémségből vagy Bánátból) valamely önkormányzatot vagy annak egy részét Belgrád városához csatolnák, vagy ha a területszervezési törvényből törölnék valamely helyi önkormányzatot, amely jelenleg a törvény értelmében VAT területét képezi.

⁹ A községek területének változása esetén a törvény előlátja a népszavazás kiírásának kötelezettségét (mégpedig javaslattevő, tehát nem kötelező jelleggel), de nem tartalmaz semmilyen rendelkezést az autonóm tartomány területe megváltoztatása esetén a népszavazás természetéről és kötelező érvényéről. Az Alkotmány 182. szakasza 4. paragrafusának megfogalmazásából logikusan következik, hogy a népszavazás kiírása kötelező az autonóm tartományok területének módosítása esetén is, valamint azt is, hogy egy ilyen népszavazás eredménye kötelező érvényű a törvényhozó számára (tehát ekkor kötelező, és nem csupán javaslattevő jellegű népszavazásról lenne szó). Lásd még M. PAJVANČIĆ 2009: 233–234.

kell meghatározni, melyek azokra a területekre vonatkoznak, ahol a tartomány hatáskörrel rendelkezhet (lásd az Alkotmány 183. szakaszát). Ahhoz, hogy egyáltalán területi autonómiáról beszélhessünk, elengedhetetlen, hogy létezzenek bizonyos, a területi egység számára fenntartott hatáskörök, és kívánatos, hogy ezek a hatáskörök ne csupán formálisak, látszólagosak legyenek.

A tartományi hatáskörök korlátozásának egy további formája következik az Alkotmány 97. szakaszából, amely felsorolja mindazokat a területeket, melyekkel kapcsolatban az SZK rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, mivel ezekben a kérdésekben az autonóm tartományoknak nem lehet semmiféle hatásköre, még akkor sem, ha azok tartományi jelentőségű kérdések. Az Alkotmány legnagyobb hiányossága ebben a részben az, hogy nem rendel semmiféle forráshatásköröket az autonóm tartományokhoz: az Alkotmány idevágó, 183. szakasza csak azokat a *területeket* sorolja fel, melyeken törvénnyel meghatározhatóak a tartományi érdekű kérdések, de nem foglalkozik az autonóm tartományok konkrét hatásköreivel ezeken a területeken. Új törvény meghozatalakor vagy egy hatályos törvény módosítása esetén, ezeken a területeken minden alkalommal meg kell határozni a tartományi jelentőségű kérdéseket (melyek ugyanakkor nem tartoznak az SZK hatáskörébe a 97. szakasz szerint), és explicite fel kell sorolni az autonóm tartomány hatásköreit az adott területen. Ezért elméletileg előfordulhat, hogy az autonóm tartomány még ezeken a területeken se jusson egyetlen hatáskörhöz sem (ha azt a megfelelő törvény nem írja elő), és ez a megoldás a gyakorlatban lehetővé teszi a hatáskörök állandó és egyszerű megváltoztatását, az adott területet szabályozó törvények közöséges módosításával.

Még az Alkotmányban említett ritka tartományi hatásköröket is relativizálják és szűkítik az Alkotmány más rendelkezései, akár úgy, hogy egyik helyen meghatározzák őket, a másikon viszont gyakorlatilag megszüntetik, és csak formalitássá degradálják (lásd a következő fejezetet), akár azzal, hogy gyakran ismételtetik, hogy szinte minden, ami az autonóm tartományokkal kapcsolatos, „a törvénnyel összhangban” valósul meg, vagyis az autonómia szinte minden aspektusa módosítható és korlátozható, vagy akár meg is szüntethető – törvényekkel. Ez vonatkozik a tartományi jelentőségű kérdések meghatározására (SZK Alkotmánya, 177. szakasz), Kosovo-Metohija „lényegi autonómiájának” szabályozására és az autonóm tartományok területének meghatározására (SZK Alkotmánya, 182. szakasz), a tartományi érdekű kérdések szabályozására az autonóm tartományok által, az AT gondoskodására az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartásáról, a tartományi vagyoni igazgatására (SZK Alkotmánya, 183. szakasz), az autonóm tartomány forrásbevételeinek nemére és mértékére, az autonóm tartományok részesedésére az SZK bevételeiből (184. szakasz)... Az elmondottakból következik, hogy az autonóm tartományok nem rendelkeznek szinte semmilyen, előre meghatározott hatáskörrel, míg a törvényben

meghatározott hatásköröket különösebb nehézségek nélkül meg lehet szüntetni. Ezért ebben a tekintetben is meghatározatlan az autonóm tartományok helyzete, tetszőleges értelmezéseknek kitéve, miközben az Alkotmány nem tartalmaz semmiféle garanciákat a hatásköröket illetően, még a tartományi jelentőségű kérdések szabályozását illetően sem.

5. AZ AUTONÓM TARTOMÁNY SZERVEI ÉS JOGI AKTUSAI

Az Alkotmány 179. szakasza előírja az autonóm tartományok azon jogát, hogy az Alkotmánnyal és a saját statútumukkal összhangban, önállóan írják elő a saját szerveik és közszolgálataik szervezeti felépítését és jogkörét, míg a 183. szakasz 1. bekezdésében ismét, valamivel részletesebben szólnak az autonóm tartományok azon jogáról, hogy „az Alkotmánnyal és a statútummal összhangban szabályozzák az általuk alakított szervek és szolgálatok jogkörét, megválasztását, szervezeti felépítését és működését”. Azonban a 180. szakaszban az Alkotmány azt írja elő, hogy az autonóm tartomány legfelsőbb szerve a képviselőház, és ezzel máris megszegi és lényegileg degradálja az autonóm tartományoknak a szerveik önálló rendezésére vonatkozó saját rendelkezést. Az SZK Alkotmánybíróságának értelmezésében ebből a rendelkezésből az következik, hogy az SZK Alkotmánya nem csupán azt határozza meg, mi az autonóm tartományok legfelsőbb szerve, hanem jelentős mértékben előre is vetíti a tartományi szervek szerveződését és kölcsönös viszonyát, mivel, az Alkotmánybíróság következtetése szerint, az SZK Alkotmánya az autonóm tartományokban képviselőházi rendszert (a hatalom egységesítése) vezet be, amely ezzel kötelezi is a tartományokat (Szerb Alkotmánybíróság, IU-360/2009. határozat, IX. fejezet, 118–123.). Efféle érvelés után az Alkotmánybíróság az Alkotmány 126. szakaszához menekül (amely az SZK Kormánya tagjai tisztségeinek összeférhetetlenségéről szól, nem pedig a tartományi szervekről!), hogy ebből arra is következtessen, hogy VAT végrehajtó szerve nem nevezhető Kormánynak (uo., 123–124.). Ha ehhez hozzátesszük, hogy a tartomány nem rendelkezik saját bírósági rendszerrel, és hogy az Alkotmánybíróság értelmezése nyomán drasztikusan csökkentek a tartományi ombudsman jogkörei is (uo., X. fejezet, 13. pont, 133–134.), ebből az következik, hogy az autonóm tartományoknak azon kimondott jogából, hogy önállóan határozzák meg a saját szerveik jogköreit, szinte semmi sem marad.

Amikor az autonóm tartományok jogi aktusairól beszélünk, vitathatatlan, hogy a legmagasabb jogi aktusukat, a statútumot, az SZK Alkotmánya törvénynél alacsonyabb aktusként határozza meg, azonban kérdéses ennek igazoltsága. Tekintettel a statútummal szabályozott téma jelentőségére, annak rangban az alkotmányozó törvény szintjén kellene állnia, de semmiképp sem a törvénynél

alacsonyabb jogerővel rendelkező szinten, az a rendelkezés pedig, hogy az autonóm tartomány státútumával kapcsolatban a Nemzetgyűlésnek kell előzetes jóváhagyást adnia, a visszaélésektől és hibáktól nyújt védelmet. Ezenkívül az AT képviselőháza csak törvénytől alacsonyabb aktusokat hozhat, még olyan témában is, melyet a törvény tartományi jelentőségüként határoz meg. Így lehetséges, hogy az SZK törvényeivel közvetetten szabályozzanak olyan területeket, melyeken formálisan az autonóm tartomány rendelkezik, miközben a tartomány jogi aktusainak tartalmát ily módon nagymértékben meg lehet határozni, vagy akár hatályon kívül lehet helyezni.

6. PÉNZÜGYI AUTONÓMIA ÉS AZ AUTONÓM TARTOMÁNY VAGYONA

Az autonóm tartományok a törvénnyel összhangban rendelkeznek a tartományi vagyonnal (SZK Alkotmánya, 183. szakasz, 5. bekezdés), míg a forrásbevételeik nemeit és nagyságát, valamint az SZK bevételeiből való részesedésüket törvénnyel szabályozzák (SZK Alkotmánya, 184. szakasz, 1–3. bekezdés), miközben az adókiivetés lehetősége nem áll az autonóm tartományok rendelkezésére. Az Alkotmány tartalmaz egy különleges rendelkezést is Vajdaság AT esetében: hogy a költségvetése az SZK költségvetésének legalább 7%-át teszi ki, azzal, hogy a VAT büdzséjének 3/7 részét a nagyberuházások finanszírozására kell fordítani (SZK Alkotmánya, 184. szakasz, 4. bekezdés).¹⁰ Tehát még a vagyonnal és a forrásbevételekkel való rendelkezés tekintetében is törvények korlátozzák az autonóm tartományt, és mivel az Alkotmány előre meghatározza a saját költségvetése nagy részének (3/7) rendeltetését is, így az autonómia ezen a területen korlátozott és formális.

ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

Noha Szerbia alkotmánya meghatározza a polgárok területi autonómiára vonatkozó jogát, azonban ezt a jogot gyakorlatilag minden tekintetben korlátozza, vagy egyszerű formáságnak minősíti. Az autonóm tartományokra vonatkozó alkotmányos előírások elemzése rámutat, hogy mindazt, amit az Alkotmány látószög ad az egyik szakaszában, valamely másik szakaszban korlátozza vagy

¹⁰ Ez a rendelkezés, a tartományi hivatalos személyek nyilatkozatai szerint, az Alkotmány elfogadása óta a legtöbbször megszegett alkotmányos rendelkezés, tekintettel arra, hogy azóta egyetlenegyszer sem valósult meg. Érdekes, hogy a polgároknak a tartományi autonómiára vonatkozó joga egyik fő elemének ilyen szembevető megsértése kapcsán mind a mai napig nem indítottak semmilyen hivatalos eljárást egy kifejezett alkotmányos norma figyelmen kívül hagyása miatt, sem az Alkotmánybíróságnál, sem valamely más szerv előtt.

elveszi. Ebből arra a következtetésre juthatunk, hogy az alkotmány szerzőjének nem is állt szándékában, hogy ezek a területi egységek valóban bármilyen valódi autonómiával rendelkezzenek, sokkal inkább az, hogy minél inkább korlátozzák őket, a pusztán formalitás szintjére. Az alkotmány a tartományi autonómiának gyakorlatilag egyetlen lényegi elemét sem szavatolja: nem ismeri el a tartományi autonómia folytonosságát (Vajdaság Autonóm Tartományt ezzel az Alkotmánnyal „hozzák létre”), és nem szavatolja még a meglétét/fennmaradását sem, mivel az autonóm tartományok megszüntethetőek vagy összevonhatóak más tartományokkal. Még a Kosovo-Metohija számára fenntartott „lényegi” autonómia, melyet törvénnyel kellene szabályozni, sem számít valódi értelemben vett autonómiának, és ez már magában arról árulkodik, milyen jellegű autonómiára számíthatnak más tartományok, melyek az alkotmány értelmében nem „lényegiek”. Az Alkotmány szinte semmilyen hatáskört sem rendel az autonóm tartományokhoz, miközben az autonóm tartomány azon jogát, hogy önállóan írja elő a tartományi szervek felépítését és hatásköreit, az Alkotmány egyéb rendelkezései jelentős mértékben korlátozzák, mivel ezekre a szervekre és kölcsönös helyzetükre vonatkozó rendelkezések nagyrészt más köztársasági aktusokban szerepelnek. Az autonóm tartományok területét, mint a létezésük előfeltételét, nem szavatolja az Alkotmány, így az könnyedén megváltoztatható. Az autonóm tartomány szervei mindössze törvénynél alacsonyabb aktusok meghozatalára jogosultak, és nem rendelkeznek autonómiával még vagyoni, bevételi és pénzügyi kérdésekben sem. Az autonómia az SZK jelenlegi Alkotmánya szerint gyakorlatilag nem létezik: annak terjedelme és tartalma nincs meghatározva, törvényekkel szabályozható és módosítható, könnyen változtatható/szűkíthető, és nem léteznek garanciák még a tartományi szervek valamely minimális hatásköreit illetően sem. Az ilyen, az önállóság bármilyen jellemzőjét nélkülöző „autonómia” csupán üres, tartalom nélküli keret. Ezért ez az egyik olyan égető kérdés, melyet egészen másként kell rendezni az SZK új alkotmányában, melynek meghozatalára belátható időn belül számítani lehet.

ÖSSZEFOGLALÓ

A Szerb Köztársaság 2006. évi Alkotmánya meghatározza a polgárok területi autonómiára vonatkozó jogát. Az idevágó alkotmányos rendelkezések elemzése azt mutatja, hogy ezt az alkotmányos jogot más alkotmányos rendelkezések több ponton is korlátozzák. Ezért úgy tűnik, hogy az alkotmány írójának nem is az volt a szándéka, hogy megteremtse a keretet ennek a jognak a teljes körű érvényesítéséhez, hanem hogy sikeresen korlátozza azt, és csupán a hangoztatás szintjére szorítsa. A területi autonómia egyetlen fontos eleme sem szavatolt vagy megfelelően védett magában az Alkotmányban: nem ismeri el a meglévő

területi autonómia (Vajdaság) folytonosságát, és nem szavatolja annak létezését és fennmaradását sem, mivel az Alkotmány bevezeti az autonóm tartományok megszüntetésének vagy összevonásának lehetőségét. Az Alkotmány nem ír elő szinte semmilyen kizárólagos, eredeti hatáskört a területi autonómia számára, hanem ezt a törvényekkel kell szabályozni, és gyakorlatilag a ritka, közvetlenül említett hatásköröket is korlátozza. Az autonóm tartományok kifejezett jogát, hogy önállóan szabályozzák a saját szerveiket és azok hatásköreit, más alkotmányos rendelkezések nagymértékben csorbítják. Az autonóm tartományok területe, a területi autonómia meglétének egyik alapvető feltétele, nincs az Alkotmányban meghatározva, hanem ezt is a törvényekre hárítják, így azok területe könnyedén módosítható, tehát akár csökkenthető is. Ezek szervei mindössze törvénynél alacsonyabb aktusok meghozatalára jogosultak, míg sok tekintetben a területi autonómia nem rendelkezik önállósággal a tartomány pénzügyeit, bevételeit és vagyonát illetően sem. Mindebből következően, hogy Szerbia érvényes Alkotmányában az autonómia gyakorlatilag nem létezik – annak terjedelme és tartalma nincs alkotmányosan meghatározva, csupán törvényekkel is szabályozható, könnyen módosítható, és nem léteznek alkotmányos garanciák még a területi autonómia valamely minimális hatásköreit illetően sem. Ennélfogva a területi autonómia helyzete az SZK Alkotmánya alapján az egyik legfontosabb vitatott kérdés, amely miatt elengedhetetlen az alkotmányos keret teljes módosítása ebben a témakörben, amire a közeljövőben számítani lehet.

IRODALOM

- (Megjegyzés: a szerző az internetes forrásokat 2014. július 25-e és 27-e között látogatta meg.)
- BELJANSKI, Slobodan: Pokrajina bez teritorije (Terület nélküli tartomány), *Novosadski glas* 8. sz., 1991. március 8. 12.
- JOGGAL a Demokráciáért Európai Bizottság: *Vélemény Szerbia alkotmányáról* (405/2006. sz.), Strasbourg, 2007. március 19. 4.; a világhálón: http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/234_misljenje_o_ustavu_srbije_mart_07.doc
- MARKOVIĆ, Ratko: *Ustav Republike Srbije iz 2006 – Kritički pogled*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 54. évf., 2. sz., Belgrád, 2006; a világhálón: http://anali.ius.bg.ac.rs/A2006-2/Anali%202006_2%20005-046.pdf
- MARTINOV, Zlatoje: *Ustav iz 2006. godine – razorni stampedo populizma, Republika* 544–545. sz., Belgrád, 2013. márciusa, 23–26. (A Szerbia alkotmánya – Az európai út fékezője. Miért és hogyan kell módosítani az alkotmányt? című kerekasztal-beszélgetésen elhangzott előadás, Újvidék, 2013. február 20.), a világhálón: <http://www.republika.co.rs/544-545/25.html>.
- PAJVANČIĆ, Marijana: *Komentar Ustava Republike Srbije* (A Szerb Köztársaság Alkotmányának értelmezése), Belgrád, 2009
- PÁSZTOR, István: *A Radio Sto Plusnak adott nyilatkozat*, 2014. május 20., a világhálón: <http://www.radiostoplus.com/item/13979>

- PIHLER, Stanko: Pokrajina bez autonomnosti nema smisla (Az autonómia nélküli tartománynak nincs értelme), *Danas*, Belgrád, 2006. október 5. 8.
- RAKIĆ-VODINELIĆ, Vesna: Ustav kao normativna forma ne može pomerati granice realnosti (Az alkotmány, mint jogi keret, nem tudja módosítani a valóság határait) 1–3, *Danas*, Belgrád, 2006. október 3–5.
- RUSOVAC, Olivija: Zašto nam je potreban novi Ustav? (Miért kell új alkotmány?), *Republika*, Belgrád, 546–547. sz., 2013. áprilisa, oldalszámok nélkül az internetes kiadásban (összefoglaló a 2006. évi szerb alkotmányról szervezett kerekasztal-beszélgetés résztvevőinek előadásából, a Merre tart Szerbia? projekt keretében, Belgrád, 2013. márciusa), a világhálón: <http://www.republika.co.rs/546-547/20.html>
- SUBOTIĆ, Đorđe: *Oktroisani ustav – Suštinski generator krize u Srbiji* (Oktrojált alkotmány – A szerbiai válság lényegi serkentője), Újvidék, 2014. február 21., megjelent a világhálón: http://www.slobodnavojvodina.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1488:vojvoanski-klub-ustav-generator-krize&catid=54:prenosimo&Itemid=67. (A Szerbia alkotmánya – Az európai út fékezője. Miért és hogyan kell módosítani az alkotmányt? című kerekasztal-beszélgetésen elhangzott előadás, Újvidék, 2013. február 20.)
- SZERB Alkotmánybíróság, IU-360/2009 határozat.
- SZERB Köztársaság 2006. évi Alkotmánya.
- SZERB Köztársaság területszervezési törvénye.
- SZERBIAI Európai Mozgalom (2014 a): *Beszámoló a Milyen alkotmány kell Szerbiának?* elnevezésű közvitáról (Újvidék, 2014. február 13.) – a világhálón: http://www.emins.org/uploads/useruploads/dokumentipdf/Izve%C5%A1taj_Kakav-ustav-je-Srbiji-potreban-feb2014.pdf.
- SZERBIAI Európai Mozgalom (2014 b): *Beszámoló a Milyen alkotmány kell Szerbiának?* elnevezésű közvitáról (Kragujevac, 2014. március 24.) – a világhálón: http://www.emins.org/uploads/useruploads/forum-it/Izvestaj_Cetvrta-grana-vlasti_KG.pdf.

Autonomy according to the 2006 Constitution of the Republic of Serbia

The 2006 Constitution of the Republic of Serbia stipulates the citizens' right to territorial autonomy. The analysis of the relevant constitutional provisions shows that this constitutional right is in several points limited by other constitutional provisions. It appears that the writer of the Constitution did not aim to create a framework for a full validation of this right, but to successfully limit it and simply to keep it on a level of assertion. In the Constitution, none of the important elements of territorial right is guaranteed or adequately protected: it does not recognize the continuity of the existing territorial autonomy (Vojvodina) and it does not guarantee its existence or survival either, since the Constitution introduces the possibility of termination and integration. The Constitution does not stipulate almost any exclusive, original jurisdiction for the territorial autonomy, but this must be regulated by laws, and this practically limits the scarcely directly mentioned powers. Other constitutional provisions largely impair the explicit

right of the autonomous provinces to regulate their own bodies and their powers. The territory of the autonomous provinces, one of the fundamental conditions of territorial autonomy, is not stipulated in the Constitution, but this is also passed over to laws, thus its field can easily be modified, therefore even reduced. Their bodies are entitled only to bring minor legal acts, while in many aspects the territorial autonomy does not bear independence regarding the province's financial affairs, income and assets either. All this leads to the conclusion that in the presently valid Constitution of Serbia autonomy practically does not exist – its scope and content is not constitutionally defined, it can be regulated only by laws, it is easily modifiable, and there are no constitutional guarantees for even any minimal powers for the territorial autonomy either. Therefore, the position of territorial autonomy according to the present Constitution of RS is one of the most widely discussed issue due to which it is crucial to modify the constitutional framework of this matter, which is accounted for in the near future.

Key words: autonomy, Vojvodina, autonomous province, Statute (the fundamental law of the autonomous province), Constitution of the Republic of Serbia

Autonomija prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine određuje prava građana na teritorijalnu autonomiju. Analiza odnosnih odredbi ustava, pokazuje nam da ovo ustavno pravo drugi ustavni normativi na više mesta ograničavaju. Zato nam se čini, da namjera onog, koji je pisao ustav, i nije bio taj da stvori okvir za punopravno primenu ovog prava, već da ga uspešno ograniči, te da ga svede samo na njeno isticanje. U Ustavu ni jedan važan element autonomije nije zagaranovan, niti na odgovarajući način zaštićen: ne priznaje se kontinuitet postojeće teritorijalne autonomije (Vojvodine), ne garantuje se ni njeno postojanje niti opstanak, budući da Ustav uvodi mogućnost ukidanja autonomnih pokrajina ili njihovo spajanje. Ustav ne propisuje nikakvu isključivu, originalnu nadležnost za teritorijalnu autonomiju, već je to potrebno regulisati zakonima, a praktično ograničava i one retke, neposredno nabrojane nadležnosti. Izrazito pravo autonomnih pokrajina, da samostalno regulišu rad svojih organa i njihove nadležnosti, u velikoj meri umanjuju druge ustavne odredbe. Teritorija autonomne pokrajine, jedna od osnovnih uslova postojanja teritorijalne autonomije, u Ustavu nije definisana, već se i to prevlađuje na zakone, te se njihova teritorija lako može izmeniti, znači može se čak i smanjiti. Njihovi organi imaju ovlašćenja samo za donošenje pravnih akata koji su nižeg ranga od zakona, dok teritorijalna autonomija u mnogim aspektima ne raspolaže samostalnošću, tako ni u pogledu finansija, prihoda i imovine pokrajine. Iz svega ovoga proizilazi, da u važećem Ustavu Republike Srbije autonomija praktično ne postoji – njen okvir i sadržaj

nije ustavno određen, moguće ga je realizovati i samo zakonima, lako se može menjati i ne postoje ustavne garancije čak ni u pogledu nekih minimalnih nadležnosti teritorijalne autonomije. Upravo zbog toga je položaj teritorijalne autonomije u Ustavu Republike Srbije jedan od najvažnijih diskutabilnih pitanja, zbog kojeg je neophodno izmeniti celokupan ustavni okvir ove tematike, što se može očekivati u narednom periodu.

Ključne reči: autonomija, Vojvodina, autonomna pokrajina, Statut (osnovni zakon autonomne pokrajine), Ustav Republike Srbije

Beérkezés időpontja: 2014. 06. 07.

Közlésre elfogadva: 2014. 10. 17.

Eplényi Kata

∴ Balassi Intézet, Nemzetközi Igazgatóság, Budapest
∴ kata.eplenyi@bbi.hu

AZ AUTONÓMIA KÉRDÉSÉNEK MEGJELENÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTBEN, DOKUMENTUMAIBAN ÉS VITÁIBAN

*Raising the Question of Autonomy in the European Parliament,
its Documents and Discussions*

*Pojava pitanja autonomije u Evropskom parlamentu,
u njenim dokumentima i raspravama*

Az egy évvel ezelőtt megjelenő *Létünk* folyóirat hasonló, palicsi konferenciát összefoglaló számában a nemzeti kisebbségek általánosabb értelemben vett védelméről is volt szó, akkor is az uniós intézményeket górcső alá véve. Az ideit – az autonómia kérdését taglaló – írás, annak folytatásaként, illetve kiegészítéseként értelmezhető. Pár helyen egy-egy gondolat visszaköszön majd az Európai Parlament szerepével kapcsolatosan, de ezúttal a kisebbségvédelem csak egy szeletére, az autonómia kérdésre irányul a figyelem. A jelen írás azokat az európai parlamenti dokumentumfajtákat és azokat a vitás kérdéseket hivatott röviden bemutatni, felvillantani, amelyek az autonómia kérdésével direkt vagy indirekt módon foglalkoznak az Európai Parlament falain belül, és ezáltal közösségi véleményt formálnak, még akkor is, ha ezek szinte kivétel nélkül nem jogerős határozatait a Parlamentnek. Továbbra is hálátlan feladat olyan témáról írni, amely nem lesz kifejezetten optimista a végkicsengésében, mégis a szerző bízik az olvasó türelmében, és abban, hogy az írást végigolvasva közelebb kerül az Európai Parlamenthez, annak megközelítéséhez és a miértek magyarázatához. Szerbia csatlakozási folyamatával kapcsolatosan pedig talán mégis lesz ok az optimizmusra.

Kulcsszavak: Európai Parlament, kisebbségvédelem, autonómia, Szerbia, csatlakozási folyamat

1. BEVEZETŐ

Az egy évvel ezelőtt megjelenő *Létünk* folyóirat hasonló, palicsi konferenciát összefoglaló számában¹ a nemzeti kisebbségek általánosabb értelemben vett vé-

¹ *Létünk*, 2013, különszám, 44–54.

delméről is volt szó, akkor is az uniós intézményeket görcső alá véve. Az idej – az autonómia kérdését taglaló – írás, annak folytatásaként, illetve kiegészítéseként értelmezhető. Pár helyen egy-egy gondolat visszaköszön majd az Európai Parlament szerepével kapcsolatosan, de ezúttal a kisebbségvédelem csak egy szeletére, az autonómia kérdésére irányul a figyelem. A jelen írás azokat az európai parlamenti dokumentumfajtákat és azokat a vitás kérdéseket hivatott röviden bemutatni, felvillantani, amelyek az autonómia kérdésével direkt vagy indirekt módon foglalkoznak az Európai Parlament falain belül, és ezáltal közösségi véleményt formálnak, még akkor is, ha ezek szinte kivétel nélkül nem jogerős határozatai a parlamentnek. Továbbra is hálátlan feladat olyan témáról írni, amely nem lesz kifejezetten optimista a végkicsengésében, mégis a szerző bíz az olvasó türelmében, és abban, hogy az írást végigolvasva közelebb kerül az Európai Parlamenthez, annak megközelítéséhez és a miértek magyarázatához. Szerbia csatlakozási folyamatával kapcsolatosan pedig talán mégis lesz ok az optimizmusra.

A bevezető gondolatok soraiban fontos továbbá tisztázni az autonómia szó jelentését és annak szövegben történt használatát is. Az autonómia szó alatt – ebben az írásban kizárólag – a kisebbség azon öngazgatási jogát és szabadságát érti a szerző, amely alapján törvényes keretek között az adott területen élők vagy a kisebbségéhez tartozók demokratikusan megválasztott testület alapján döntenek bizonyos kérdésekben. Történelmi, földrajzi és egyéb okokból ennek különböző formái ismertek, és léteznek az Európai Unió határain belül is, így a területi autonómia, a személyi elvű autonómia (kulturális) vagy éppen a kisebbségi önkormányzati rendszer. Látni fogjuk, hogy ezek a fogalmak, illetve számos esetben politikai alkuk eredményeképpen elfogadott különböző színvonalúak megjelennek bizonyos parlamenti dokumentumokban és vitákban. A „kisebbség” szó használatakor pedig minden esetben a tradicionális vagy nemzeti kisebbségi közösséget érti a szerző (a rövidítés kedvéért nem mindig jelenik meg együtt a szókapcsolat).

2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az elmúlt száz év azt bizonyítja, hogy a nemzeti kisebbségi közösségeket érintő kérdések megítélése időben változik; a nemzetközi döntéshozók néha nagy figyelemmel, néha meg politikai óvatossággal kezelték ezt, illetve az autonómia kérdését a XX. század folyamán.² Ennek alátámasztására elég egy wil-

² Erről bővebben Kardos Gábor: „A kezdet nehézségeitől a normatív garanciáig: az ENSZ és a nemzeti kisebbségek” c. írásában olvasható = *Kül-Világ*, a Nemzetközi Kapcsolatok Folyóirata 2006/1.

soni idézetet³ említeni 1919-ből, amely a kisebbségek védelme érdekében nemzetközi intézmények létrehozatalát irányozta elő, és (formális értelemben) kisebbségvédelmi sikereket is elért a Népszövetség kora. Ezzel szemben az ENSZ Alapokmányának szövegezésekor elhangzott sor⁴ pedig arra utal, hogy akkor már szabadulni akartak az államok korábbi államközi viszonyainak terheitől, ekkor az emberi jogok, az egyéni jogok védelme került előtérbe. Ezért egészen az 1990-es évekig nem is találunk kollektív jogokra vonatkozó nemzetközi kisebbségi dokumentumokat⁵ vagy az öngazgatás, az autonómia jogát taglaló sorokat. Az autonómia kérdéskörét pedig még a két, 1990-es években elfogadott, Európa tanácsi „kisebbségvédelmi minimumként” aposztrofált dokumentuma sem tartalmazza.

Amely dokumentumok viszont már mindenképpen relevánsak, említésre méltók és minden esetben hivatkozandók, azok az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott ajánlások. Ezek közül három megemlítése fontos: i) az 1993-ban elfogadott ún. „1201-es” ajánlás⁶ a kisebbségi jogokról, amely először mondta ki nemzetközi viszonylatban a nemzeti kisebbségek jogát bizonyos fajta speciális státushoz, illetve közigazgatási autonómiához (11. cikkely), illetve a kisebbségek kollektív jogairól tesz említést (12. cikkely); ii) a 2003-ban elfogadott „1334-es” ajánlás⁷ vagy más néven Gross-jelentés, amely kizárólag az autonómiával foglalkozik, és annak előnyeire hívja fel a nemzetközi közösség figyelmét; iii) végezetül pedig a 2014-ben elfogadott „1985-ös” ajánlás⁸, amely a nemzeti kisebbségek általános helyzetével foglalkozik, és egyik pontjában ki mondja azt is, hogy a területi öngazgatás hozzájárulhat a kisebbségi közösség fennmaradásához (8. cikkely).

³ „Semmi sem valószínűbb, hogy megzavarja a világ békéjét, mint az a bánásmód, amellyel bizonyos körülmények közepette a kisebbségeket illetik.” Wilson, 1919, Párizs;

⁴ „Amire ma a világnak szüksége van, az nem a kisebbségek védelme, hanem védelem a kisebbségektől.” Egy diplomata az ENSZ Alapokmányát előkészítő értekezleten, 1949, San Francisco.

⁵ Egyéni kisebbségi jogokra vonatkozó ENSZ-dokumentum: Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966) 27. cikk: „Olyan államokban, ahol a 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.”

⁶ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm>

⁷ <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/ERES1334.htm>

⁸ <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20772&lang=en>

Megemlítendő ugyanakkor, hogy ezen ajánlások csupán „soft law” jellegűek, így csak sorvezetőként szolgálhatnak az országok számára, azok nem kényszeríthetőek. Ezért e dokumentumok folyamatos hivatkozása, azokra való rámutatás kiemelkedően fontos, minden kisebbségi közösség és őket képviselő politikai elit érdeke. Sikerként könyvelhető el, hogy a harmadik, Kalmár Ferenc⁹ jelentésén alapuló ajánlás 2014-ben került elfogadásra. Ezzel ez a szöveg sikeresen meg tudta védeni a korábbi jelentések pontjait, azokat ismét felelevenítette, és újra a nemzetközi közösség figyelmébe ajánlotta.

Ezek tehát a nemzetközi jogi környezet autonómiára vonatkozó sarkkövei.¹⁰ Sajnálatos módon nem elég erősek ahhoz, hogy a gazdasági válság sújtotta európai politikai környezetben rájuk újabb nemzetközi dokumentum épülhessen, viszont fontos hivatkozási pontot jelentenek, olyanokat, amelyeket az Európai Parlament falain belül is hangsúlyozni és hivatkozni kell.

3. KÖZÖSSÉGI JOGI KÖRNYEZET, AUTONÓMIÁK AZ UNIÓBAN

A tavalyi írás hosszabban kifejti, hogy melyek azok a „kapaszkodók” a közösségi, uniós jogrendben, amelyek a kisebbségvédelem kapcsán megemlíthetők, a Koppenhágai Kritériumok elfogadásától, a faji irányelvig (2000/43/EK), illetve az Alapjogi Charta két vonatkozó cikkelyétől (21. és 22. cikkely), a Lisszaboni Szerződés preambulumaig. Az utóbbi kettő azért is fontos, mert ezek által „a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása” a közösség alapvető, központi értékevé vált. A Lisszaboni Szerződés életbe lépése és az Alapvető Jogok Chartájának jogi erőre emelkedése javított ugyan a korábbi jogi környezetben, de önmagukban még ezek sem elegendőek ahhoz, hogy az Európai Unió a kisebbségvédelem területén konkrét ügyekben – az általános diszkrimináció tilalmán túlmenően – közösségi szinten lépjen fel. A saját helyi értékükön kell kezelni e dokumentumokat. Ha pedig már csak az autonómia kérdésére összpontosítjuk figyelmünket, akkor arra a dokumentumokban semmiféle utalás nem található; sem a kisebbségvédelmi szempontból használt önkormányzatiság, sem pedig a szektoriális autonómia fogalmaira.¹¹ A szubszidiaritás fogalma számos esetben előfordul ugyan a közösségi jogban, de annak minden esetben a tagállamok vagy a tagállamok egyes régiói az alanyai, sosem egy kisebbségi

⁹ Kalmár Ferenc a Magyar Országgyűlés képviselője (KDNP) és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének tagja 2014-ig.

¹⁰ Erről bővebben Vizi Balázs jelen kötetben megjelent írásában olvashatunk.

¹¹ A szubszidiaritás fogalma számos esetben előfordul a közösségi jogban, de annak minden esetben a tagállamok vagy a tagállamok egyes régiói az alanyai, sosem egy kisebbségi közösség maga.

közösség maga. Azt tapasztaljuk, hogy a közösségi jog semmilyen jogi fogódzót nem ad ezen a területen. Tehát ez a kérdéskör az Európai Parlament munkájába a jogszabályalkotáson keresztül (tehát az európai bizottsági kezdeményezésének következtében) jogalap híján nem kerülhet be. Így csak a *rendes jogalkotási eljárás*on kívül, a nem jogi erejű határozatok soraiban (pl.: ajánlások, állásfoglalások) található autonómiával foglalkozó sorok vagy passzusok.

Még mielőtt ezek bemutatásába kezdenénk, fontos leszögezni – a hiányzó közösségi jogszabályok ellenére –, hogy az Európai Unió területén belül az autonómia realitás, az autonómia gyakorlat. A teljesség igénye nélkül említhető példaként a finnországi Åland-szigetek autonóm területe, a franciaországi Korfúka, vagy éppen Spanyolország és Olaszország számos régiója, tartománya. Igaz, ezeket az autonómiákat az esetek többségében kétoldalú megállapodások vagy nemzeti jogszabályok biztosították, és csak pár esetben beszélhetünk nemzetközi szerződésről, kötelezettségvállalásról (pl.: Åland-szigetek, Észak-Írország), ezek mégis mind részei az unió tagállamainak és mindennapjainak. Megemlítendő továbbá, hogy ezen autonómiák között számos olyan is akad, amely az adott ország uniós taggá válását követően kapta meg autonóm státusát (pl.: Korfúka, Észak-Írország, Skócia). Bár az igazsághoz hozzátartozik az is, hogy azok odaítélését sosem az Európai Unió javasolta vagy kényszerítette ki.

A közösségi jogi és tagállami helyzetkép után, most forduljunk a Parlament dokumentumai felé.

4. AZ AUTONÓMIA KÉRDÉSKÖRÉNEK MEGJELENÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENT DOKUMENTUMAIBAN

Mint ahogy arra már korábban utaltam, az általunk górcső alá vetett területen kizárólag nem jogi erejű határozatok találhatóak. A kisebbségi jogi tartalommal (is) rendelkező, az EP által az 1980-as évek óta elfogadott határozatai alapvetően két fő csoportba oszthatóak: i) az első csoportba tartoznak az EP kizárólag kisebbségi témájú határozatai, amelyek már címükben leszűkítik kisebbségi jellegüket, vonatkozásukat, illetve azok, ii) amelyek egy tágabb értelemben vett kérdéssel foglalkoznak, de mégis van kisebbségi vetületük, vonatkozásuk. E két csoport külön-külön kerül bemutatásra, majd a fejezet végén a következtetések levonásakor ér ismét össze a két szál.

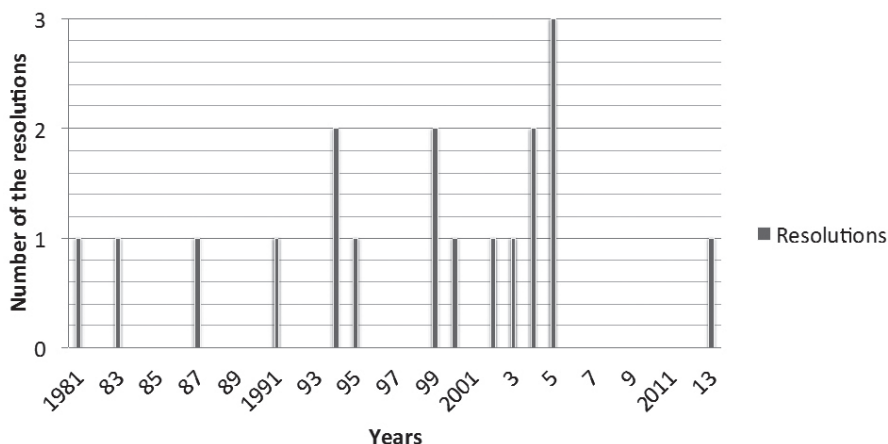
4.1. Kizárólag kisebbségi témájú határozatok

Az 1980-as évek óta minden bizonnyal már több ezer nem jogi erejű határozatot (ajánlást és állásfoglalást) fogadott el az Európai Parlament, amelyek az élet szinte minden területét érintik a halászat kérdésétől a kiskorúak védelméig,

illetve a kereskedelemtől a politikai megnyilvánulásokig. Ezek között hozzávetőlegesen másfél tucat határozat található, amelyek kizárólag nemzeti kisebbségek jogaival, kisebbségi nyelvekkel vagy éppen egy konkrét kisebbségi közösség kérdésével foglalkoznak. A kis szám ellenére elmondható, hogy az EP az 1980-as évektől kezdve igen aktívnak mutatkozott ezen a területen. Az 1980-as években főleg a kisebbségi nyelvekre és a nyelvhasználatra koncentrált (pl.: kisebbségi nyelvi chartáról szóló kezdeményezése – 1981; kisebbségi nyelvek védelméről – 1983; katalán nyelv helyzetéről 1990;), az 1990-as években pedig főleg harmadik országok viszonylatára (pl.: albániai görög kisebbség védelmében – 1994; kisebbségi jogok Romániában – 1995). De találunk számos általános érvényű határozatot mind a nyelvi és nemzeti kisebbségekre vonatkozóan is (pl.: nyelvi és kulturális kisebbségek – 1994; kisebbségek és nyelvi jogok védelme a csatlakozás előestéjén – 2003¹²).

Ez a kezdeti lelkesedés, két évtized elmúltával, minden valószínűséggel a történelmi, gazdasági és politikai környezet megváltozásának következményeként, alábbhagyni látszik. Éppen ezért érdemes figyelmet fordítani arra is, hogy ezek a határozatok mely években lettek elfogadva, mikor volt inkább receptív az Európai Parlament e kérdések tárgyalására (1. ábra). Érdekes „fordított arányosság” áll fenn az elfogadott határozatok száma és a kisebbségi közösség EU-n belüli aránya között. 2004-et követően ugrásszerűen nőtt meg a kisebbségi közösségekhez, illetve kisebbségi nyelvet beszélők száma az unión belül (az elérte a 10%-ot), mégis azóta sokkal kevesebb ilyen témájú határozat került elfogadásra. 2004 óta két esetben pedig kudarcba is fulladt ilyen témájú határozat kezdeményezése. A kérdés politikai érzékenysége egyre nő. 2013-ban, szinte majd egy évtized kihagyással – az azt megelőző számos sikertelen próbálkozást követően – csak egy olyan határozat tudott „átmenni” a parlament plénumán, amelyik kizárólag a „veszélyeztetett és kihalás szélén álló nyelvek védelmének” kérdésével foglalkozott. Úgy tűnik, most csak ez – az általánosan vett kisebbségi kérdés csak egy csekély, bár természetesen nem elhanyagolható szeletet érintő – kérdés élvezi azt a politikai támogatást, amely az elfogadásához szükséges. Ennél mélyebbre ásni, kényesebb kérdéseket feszegetni nem lehet, arra politikai támogatás hiányában nincsen mód.

¹² Az itt felsorolt határozatok címei nem pontos fordításai az angol címeknek, csak rövid utalás azok tartalmára.



1. ábra

A csökkenő tendenciát mutató határozatokon túl érdemes azok tartalmára is időt szánni. A szövegeket végigolvasva jól látható a változás e tekintetben is. Amíg a 1980-as és 1990-es években számos újító ötletet is találunk e parlamenti határozatok szövegében (pl.: “Community Charter of regional languages and culture” – 1981; „European Bureau on Lesser Used Languages” – 1987; “Agency on Linguistic Diversity and Language Learning” – 2003), addig ezek közül ma egyik sem kapna elegendő politikai támogatottságot egy esetleges határozatba kerüléshez.

Végezetül pedig az autonómia kérdése alapján is vizsgáljuk meg ezen állásfoglalásokat: sajnálatos módon mindössze csak egy olyat találunk, amely említi az önkormányzatiság kérdését. A „kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról” szóló, 2005-ben elfogadott határozat szerint „a hagyományos nemzeti kisebbségek problémái kezelésének a szubszidiaritás és az önkormányzatiság elvein alapuló döntéshozatalban történő hatékony részvétel az egyik leghatékonyabb módja, az unión belüli legjobb gyakorlatot követve”.

Látható, hogy a kizárólag kisebbségi témájú határozatok sorát nem igazából gazdagítják az autonómiára vonatkozó utalások. Mindettől függetlenül a kisebbségi határozatok jelentősége nem elvitatható, a jövőbeni autonómiatörekvések szempontjából pedig nem elhanyagolható.

4.2. További határozattípusok

A határozatok második csoportja már jóval számosabb: több tucatra, akár százra is tehető azon nem jogi erejű állásfoglalások száma, amelyek így vagy úgy utalást tesznek az autonómia kérdésére. Ebbe a második kategóriába több

típus is tartozik: egyfelől számos olyan ún. éves jelentése van a parlamentnek, amely többek között kitér a kisebbségvédelem kérdéskörére is (pl.: alapvető jogokról szóló tagállamokra vonatkozó éves jelentés; a harmadik országokról szóló éves emberi jogi jelentés; vagy éppen a csatlakozásra váró országok ún. országjelentései). De ide tartoznak azon jelentések is, amelyek például egy elismert földrajzi egységre vonatkoznak, és nem mellesleg az adott területen élő őshonos kisebbség autonóm jogaira is kitérnek sok egyéb témakör mellett (pl.: Északi-sarkvidék). Minden bizonnyal a példaként említendő jelentéseken kívül is lehetne találni olyat, amely tartalmaz kisebbségekre vagy éppen autonómiára vonatkozó sorokat, ám a teljes lista összeállítása a jelentések, határozatok számossága miatt szinte lehetetlen. Erre ez az írás sem vállalkozik. De a felhozandó példák jól érzékeltetik az általános parlamenti hozzáállást.

Elsőként az Északi-sarkvidékre vonatkozó jelentéseket vesszük górcső alá. Mint ismeretes, ezen a területen él Skandinávia 50–60 000 főnyi számi (lapp) közössége. A négy ország területén élő népcsoportot a hagyományokhoz való ragaszkodás (vadászat, rénszarvastenyésztés stb.), a népszokásokon alapuló identitás köti össze, és nem a közös nyelv használata (majd egy tucat különféle nyelv/járás van a számi közösségen belül). Az elmúlt évtizedekben az Európai Parlament már három alkalommal fogadott el „Északi-sarkvidék”-re vonatkozó határozatot (1999, 2011, 2014). Ezek mindegyike foglalkozik a számi közösség jogaival is. A szövegek minden esetben utalnak azokra az autonóm jogokra, amelyekkel az egyes országok felruházzák őket (pl.: „Stresses the importance of enabling the Sami culture and reindeer farming to develop on the Sami people’s own terms, with Community support” – 1999). Érdekessége e jelentéseknek, hogy nem a „kisebbség” szót, hanem következetesen az „őshonos közösség” szókapcsolatot használja, ezzel mindegy elkülönítve e közösséget az egyéb kisebbségektől, és jogaikat őshonosságukhoz kötve érvel azok megtartása mellett. A 2011-es határozat pedig még ennél is „messzebb megy”, hiszen egyenesen javasolja az Északi Számi Egyezmény tényleges kidolgozását, és elismeri a számi közösségek által (három országban) megválasztott parlamentek munkáját, így a politikai képviselet fontossága mellett is kiáll. Úgy gondolom, hogy ezek a sorok – igaz, az „autonómia” szó szerint nem jelenik meg a határozatokban – mégis magukért beszélnek, indirekt módon egy őshonos kisebbségi közösség autonóm jogainak megtartása mellett kardoskodik.

Másodízben az ún. „éves alapjogi” jelentések kerülnek bemutatásra. Az Alapjogi Charta – igaz, csak 2009. december 1-jén emelkedett jogi erőre – már 2000-ben elfogadásra került. Azt követően az Európai Parlament kezdeményezte, hogy a charta és az abban foglalt jogok alapján évente (vagy több évet egyben tárgyalva) jelentést készíthessen az alapvető jogok általános helyzetéről az egyes tagállamokban. Paradoxnak tűnhet elsőre, de pont ezek azok a jelentés-

fajta, amelyek a leghosszabban foglalkoznak az általános kisebbségvédelem kérdésével. A jelentések majdhogynem évről évre egyre nagyobb terjedelemben (paragrafusszámot tekintve) írják a nemzeti és nyelvi kisebbségek helyzetéről, jogsérelmeiről, az őket érintő kihívásokról, vagy éppen az arra adandó szükséges válaszokról (pl.: a Catania-jelentés [2004–2008] „hangsúlyozza a kisebbségvédelem és a diszkrimináció elleni politikák közötti különbséget” vagy éppen a Benova-jelentés (2010–2011) „úgy véli, hogy az unióban létező bevált gyakorlatokat követve a döntéshozatalban való, a szubszidiaritás és az önkormányzatiság elvén alapuló tényleges részvétel az egyik leghatékonyabb mód a nemzeti kisebbségek problémáinak kezelésére”). Mivel az EP 2003 óta fogad el ilyen jelentéseket, azóta szám szerint ötöt (2004–2008, 2009, 2010–2011, 2012-es évekre vonatkoztatva mindig az azt követő esztendőben), ezek szerepe még jobban megnőtt. Hiszen ez pont egybeesett azzal az időszakkal, amiről korábban már volt szó, hogy 2004 óta egyre csökken a kizárólag kisebbségi témájú határozatok száma. Az igazsághoz azonban rögtön hozzá kell tenni azt is, hogy ez a „látszólagos érzékenység” sok esetben politikai „adok-kapok” eredményképpen születik meg az egyes frakciók között, és nem feltétlenül párosul a téma iránti valós elhivatottsággal (pl.: egy ilyenfajta paragrafus támogatásáért cserébe más politikailag érzékeny sor támogatását kéri egy jelentéstevő). Ez a tény azonban semmiképpen nem vesz el a határozatok jelentőségéből, sőt talán értékük is növekedhet ezáltal. Minden politikai nehézség ellenére fontos elérni, hogy a továbbiakban is bővüljenek az alapjogi éves jelentések kisebbségjogi vonatkozásai, vagy éppen az autonómiák szükségességéről szóló utalások.

Röviden szólni kell a harmadik országokról szóló éves emberi jogi jelentések soráról is. A parlament ugyancsak évente fogad el ilyen jelentést, amely számos esetben kitér kisebbségi kérdésekre (pl.: vallási kisebbségek, őshonos kisebbségek, tibeti autonómia kérdése stb.). Itt is egyfajta kettős mérce jellemzi az Európai Parlamentet, illetve az uniót, mert sokszor jóval érzékenyebb és következetesebb egy több ezer kilométerre lévő kisebbségi ügy irányában, mint amikor a saját határain belül történő jogsértésben kéne konfliktust vállaljon. Ennek ellenére e hivatkozási pontok is fontosak, csak kevésbé használhatóak az unión belüli kisebbségi közösségei számára.

Végezetül pedig a csatlakozásra váró országok ún. országjelentéseit szükséges megemlíteni, hogy teljesebb képet kaphassunk az autonómia kérdésének parlamenti dokumentumokban történő megjelenéséről. A Koppenhágai Kritériumok 1993-as elfogadása óta a csatlakozásra váró országok külön figyelmet kell hogy fordítsanak „a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának és védelmének”. Ezt az Európai Bizottság (aránylag) szigorúan ellenőrzi a csatlakozási folyamat során. Emellett az Európai Parlamentnek is joga van arra, hogy évente jelentést fogadjon el, illetve abban fejtse ki véleményét az adott ország elmúlt évben tett erőfeszíté-

seiről és a még hiányzó tennivalók soráról. Helyszüke miatt most csak a romániai csatlakozási folyamat parlamenti határozatait veszi szemügyre a szöveg. A 2004-ben elfogadott jelentés „sürgeti Romániát, hogy tegyen jelentős előrelépést a decentralizáció és a helyi autonómia területén azáltal, hogy több és elegendő pénzügyi és emberi erőforrást bocsát a helyi hatóságok rendelkezésére, modernizálja azok munkamódszereit, megemeli a fizetéseket, és hatékony képzést biztosít”. A 2005-ös jelentés „megismétli, hogy további intézkedésekre van szükség a magyar kisebbség védelmének biztosítása érdekében, a szubszidiaritás és a kulturális autonómia elvének tiszteletben tartásával”. A 2006-os jelentés pedig „a magyar kisebbséggel kapcsolatban: felkéri a román hatóságokat, hogy a szubszidiaritás és a kulturális önkormányzatiság elvével összhangban vegyék figyelembe a magyar kisebbség elvárásait, különösen az oktatási normák javításához szükséges források biztosítása révén”. A sorokból látható, hogy ezek a jelentések számos esetben említik és kitérnek az autonómia és önkormányzatiság kérdéseire.

Egy csatlakozásra váró ország kisebbségi közösségeinek alapvető érdeke, hogy az ún. országjelentésekben a közösség minden gondjával és bajával együtt jelenjen meg, a szövegből visszatükröződjön az adott közösség állapota, és a problémáikra adható válaszok is kiolvashatóak legyenek a sorokból. Az elmúlt évtized csatlakozási hullámai bizonyították, hogy egy adott kisebbségi közösség számára országuk csatlakozását megelőző időszak a legfontosabb, és nagy részben az ő érdekérvényesítési képességükön múlik az, milyen képet festenek róla ezekben a jelentésekben. Szerbia jövőbeli csatlakozása a vajdasági magyar közösség számára is lehetőséget jelent. Hiszen a „kikényszerítő” erő jóval nagyobb a csatlakozást megelőzően, mint az azt követő időszakban. Ez az úgynevezett koppenhágai kettős mérce: az EP (és az unió is) csak a csatlakozási időszakban kész arra, hogy a kisebbségvédelem területén elvárásokat támasszon, azt követően – a jogszabályok hiányából adódóan – már nem tesz lépéseket erre vonatkozóan, azt az ország belügyének tekinti.

Az előbbieken a teljesség igénye nélkül kerültek bemutatásra az EP azon legfontosabb dokumentumfajtái, amelyek az autonómia kérdését direkt vagy indirekt módon érintik. Ezek alapján összefoglalásként elmondható, hogy egyre nehezebb – szűken vett – kisebbségi témájú, esetlegesen autonómiára vonatkozó határozatot elfogadtatni az Európai Parlamentben; a téma politikai támogatottsága alacsony, politikai érzékenysége viszont annál nagyobb. Amennyiben sikerül is ilyet elfogadtatni, úgy látszik, konkrét közösségekre vonatkoztatva megfogalmazódnak javaslatok, de azok egyre kevésbé általános jellegűek, vagy vonatkoztathatóak egyszerre több kisebbségi közösségre. Megkockáztatható az is, hogy a (politikai értelemben) mindenki által elfogadott „őshonos” közösség előnyt élvez más nemzeti kisebbségi közösségekkel szemben, amennyiben jogok kikényszeríthetőségéről van szó. Talán kevesebb politikai érzékenység

és nemzeti szuverenitást sértő kérdés jelenik meg az őshonos(abb)¹³ kisebbségek esetében. Ez is egyébként az alapjogi jelentések kapcsán említett politikai érzékenységet és a „politikai adok-kapok” játékot bizonyítja. Ezek ellenére és pontosan ezek miatt kell az ilyen és effajta jelentések világában elérni a jövőben is, hogy hivatkozási pontok kerüljenek be a parlamenti szövegekbe. Az ilyen fajta küzdelem elmulasztása számon kérhető a parlamenti képviselőknél. Végezetül tanulságként fogalmazható meg az is, hogy a csatlakozás kettős mércéjének „előnye” (a csatlakozás előtti időszak) jó lehetőséget biztosít a kisebbségi érdekérvényesítésre, ezt kihasználni kötelessége mind a kisebbségi közösség, mind pedig az anyaország vagy nemzetállam politikai elitjének.

5. AZ AUTONÓMIA KÉRDÉSE A GYAKORLATBAN: SKÓCIA ÉS KATALÓNIA

Az autonómia kérdésének parlamenten belüli megjelenése nem teljes csupán a dokumentumok bemutatásán keresztül. Érdeemes szólni két olyan aktuálpolitikai kérdéstről is, amelyek alapjaiban határozzák meg, illetve határozhatják meg az EP jövőbeni hozzáállását. Ezek Skócia és Katalónia népszavazási kezdeményezései a függetlenedés kérdéséről. Skócia¹⁴ – alkotmányos értelemben elfogadott – népszavazása ez év szeptember 18-án esedékes, Katalónia¹⁵ – alkotmányellenesnek nyilvánított – népszavazási kezdeményezése pedig majd két hónappal később, november 9-ére van kitűzve. A két kérdés mindegyike önmagában is megérne egy-egy tanulmányt, így itt csak a két kérdésre jutott parlamenti figyelem összehasonlítására van lehetőség.

A skót és a katalán függetlenség kérdésének megítélése eltérő az Európai Parlamentben. Azok majdhogynem visszhangozzák az adott két ország kormány- és államfőinek reakcióit a kezdeményezések irányában. Amíg Nagy-Britanniában a skót közösség belügyének, szuverén döntésének tekintik a szeptemberi

¹³ A szerző itt a számi közösség korábban hivatkozott esetére gondol. Amely parlamenti reálpolitikai szempontból „őshonosabb”-nak tűnhet mint más őshonos nemzeti kisebbség.

¹⁴ Alapvető történelmi dátumok: 1603-ban VI. Jakab skót királyt angol királlyá választják I. Jakab néven. 1707-ben egyesüléssel létrejön „Nagy-Britannia Királyság”, Skócia ekkor vesztíti el függetlenségét, önálló parlamentjét. 1979-ben tartották az első (leválási) népszavazást, amely sikertelen volt az alacsony részvétel miatt, még ha a kis többség a leválás mellett szavazott. 1997-ben tartották a második (leválási) népszavazást, amely sikeres volt, és amelynek köszönhetően 1998-ban elfogadják az ún. „Scotland Act”-et, amely értelmében Skóciának újra önálló parlamentje alakulhat.

¹⁵ Alapvető történelmi dátumok: 1714. szeptember 11-én Barcelona elesik, V. Fülöp spanyol király csapatai elfoglalják a katalán fővárost, és betiltották a katalán intézményeket. A Katalónia spanyol alkotmány által garantált autonómiája 1978-ban jön létre. 1980-ban a Katalán Parlament nemzeti ünnepé nyilvánította „szeptember 11-ét”.

döntést¹⁶, addig Spanyolországban egyenesen harcban áll egymással a spanyol és katalán közösség, illetve azok vezetői.¹⁷ Mintha pontosan ezek a vélemények tükröződnének a parlament falain belül is. Ameddig a skót kérdésről nem igazán lehet hallani az épület falain belül és csendes tudomásulvétel és eredményre várás honol az ügyben, addig a spanyol–katalán kérdés egyenesen meghatározza más kisebbségi közösségek helyzetét is. Amióta napirenden van a katalán függetlenedés kérdése, számos esetben lehet hallani azt a kisebbségek autonómiája ellen szóló érvet, hogy „az csak az elszakadás előszobája”. A katalán kérdés megosztja az Európai Parlament frakcióit is (kivéve a függetlenedéspártiakat), frakcióközi feszültségeket, érzékenységet szül, és általánosságban véve semmiképpen nem válik a kisebbségi kérdés előnyére ez a kezdeményezés. Érdekes, hogy amíg 1990-ben még olyan határozatot fogadott el az EP, amely a katalán nyelv akkori helyzetéről és erősödésének igényéről szólt, addig mára egy hasonló kezdeményezés a „politikai nonszensz” kategóriájába kerülne.

E kontextusban egy mondat erejéig érdemes kitérni a Kisebbségi Munkacsoport¹⁸ munkájára is. A munkacsoport ülésein számos esetben volt szó a katalán helyzetről. A katalán képviselők nagy számban vesznek részt a munkacsoport munkájában, és aktívan kezdeményezték a különböző (spanyol kormány által javasolt esetlegesen) jogsértő intézkedések napirendere tűzését. Ugyanakkor az előző parlamenti ciklusban senki nem érezte égetőnek a skót kérdés megtárgyalását a Kisebbségi Munkacsoport keretein belül. Nem készült felmérés a munkacsoport tagjai között, hogy ki hogyan viszonyul a katalán függetlenedés kérdéséhez, de azért tapintható egyfajta óvatosság a kérdés irányába. Vannak, akik következetesen próbálják hangsúlyozni a különbséget a közel tízmillió katalán ajkú nemzeti közösség (aki önmagát egyébként nem is tekinti kisebbségnek) és annak igényei, illetve más kis létszámú nemzeti kisebbségi közösség autonómiaigényei között.

Bárhogyan is alakuljon a két népcsoport jövője, annyi bizonyos, hogy az őszi fejlemények hatással lesznek Európa más nemzeti kisebbségeire, illetve azok jövőbeni céljaira, és hasonlóan befolyásolni fogják az Európai Parlament tagjainak, frakcióinak autonómiához való viszonyát is.

¹⁶ David Cameron brit miniszterelnök a glasgowi egyetemen tartott beszéde a skót függetlenedésről (2014. február 14.), amelyben kimondja, hogy „a népszavazás a skót emberek döntése lesz, annak kimenetelét mindenki tiszteletben fogja tartani”, majd hosszasan érvel amellest, hogy Angliának, Walesnek és Észak-Írországnak miért van szüksége Írországra, és mit veszítenének távozásával. Teljes beszéd angolul: <http://www.youtube.com/watch?v=GrEVnUFnToo>.

¹⁷ Pl.: <http://www.theguardian.com/world/2014/apr/08/spain-set-to-reject-catalonia-independence-referendum>

¹⁸ A tavalyi írás részletesen bemutatta az ún. frakcióközi Kisebbségi Munkacsoport munkáját.

6. LEZÁRÓ GONDOLATOK

Már a bevezető utalt arra, hogy inkább realista, mintsem túlságosan optimista végeredményre lehet jutni, amennyiben az ember áttekinti az Európai Parlament elmúlt két évtizedének autonómiára vonatkozó „megnyilvánulásait”. Az alapvetően gazdasági és geopolitikai céllal létrehozott Európai Unió, amelyet sokan már politikai uniónak szeretnének látni, egyelőre nincsen készen arra, hogy – azzal az egyébként alapvető emberi jogok kategóriájába sorolható – kisebbségi jogi kérdéssel érdemben kezdeni tudjon valamit. Az igazságtalanság érzetével párosul az emberben, mégis ki kell mondani, az Európai Unió nem fog autonómiát „ajándékozni, kérni vagy javasolni” egy kisebbségi közösség számára sem. Az unió, illetve a parlament szintjén az adott tagország belügyének számít ez a kérdés. Látható továbbá az is, hogy főleg indirekt módon, átvitt értelemben jelenik meg az autonómia kérdése az egyes dokumentumokban. Ezért jelenleg inkább szakpolitikai, ágazati autonómiák és regionális kérdések felvetése lehetséges közösségi szinten, amelyek semmiképpen nem lebecsülendők vagy elhanyagolhatóak. A kisebbségvédelem a „kis lépések” politikája.

Végezetül ismételten hangsúlyozandó gondolat a csatlakozás, így Szerbia csatlakozásának kérdése. A csatlakozásra váró országok nemzeti kisebbségi közösségeinek érdekérvényesítő ereje jóval nagyobb, mint a már unióban lévő közösségeké. A tapasztalatok megerősítik, hogy a kisebbségi közösségeknek szövetségeseket kell keresniük Európában, az európai normák bikkfanyelvén felépített argumentációra és az Európai Bizottsággal kiépített jó kapcsolatra van szükségük, és nem utolsósorban állandó jelenlétre a brüsszeli porondon. Az Európai Unió – tudatosan vagy tudattalanul – arra tanít minket, hogy találjanak egymásra a közösségek véleményformálói, döntéshozói, hogy egymás tapasztalataiból merítve, egymást erősítve hatványozzák érdekérvényesítő képességüket. Számos tanulság lenne megfogalmazható egyébként Szlovákia vagy éppen Románia csatlakozási folyamataiból is. Szem előtt kell tartani: az Európai Unióhoz tartozás „előszobája” az, amikor egy nemzeti kisebbség valóban „aprópénzre” tudja váltani terveit. Ezek mindenképpen optimizmusra adhatnak okot a vajdasági magyar közösség és a Vajdaság Autonóm Tartomány számára, függetlenül attól, hogy az Európai Parlament falain belül éppen hogyan ítélik meg az autonómia és a kisebbségvédelem kérdését.

Raising the Question of Autonomy in the European Parliament, its Documents and Discussions

Last year's issue of *Létünk* magazine, which summarized the conference in Palics, dealt with the protection of minorities in a wider sense, scrutinizing the institutions of the EU. This year's article – discussing the issue of autonomy – is the continuation i.e. supplement of the previous one. In a few instances, certain thoughts will remind us of the role of the European Parliament, but this time focus is directed merely onto one segment of minority protection, the question of autonomy. This text aims to present the types of EP documents and contentious issues that are dealt with directly or indirectly within EP walls, thus forming public opinion even if these are almost exclusively not final decisions of the EP. It is still an unrewarding task to write on a topic which will not have a particularly optimistic resonance, nevertheless the author believes in the readers' patience and hopes to get them closer to the EP and to the explanations of reasons after reading this text.

Key words: European Parliament, minority protection, autonomy, Serbia, process of accession

Pojava pitanja autonomije u Evropskom parlamentu, u njenim dokumentima i raspravama

Časopis *Létünk* u svom sličnom broju od pre godinu dana, u kojem je sumirao konferenciju održanu na Paliću, bavio se i pitanjem zaštite nacionalnih manjina u opštijem smislu, s posebnim osvrtom na institucije Evropske unije. Ovogodišnji rad – koji se bavi pitanjima autonomije –, može se shvatiti kao njen nastavak, to jest njena dopuna. Na nekoliko mesta će se prepoznati neka misao koja se odnosi na ulogu Evropskog parlamenta, ali je pažnja ovoga puta usmerena samo na jedan segment zaštite manjina, na pitanje autonomije. Ovaj rad ima za cilj da ukratko predstavi one vrste dokumenata Evropskog parlamenta, i ona sporna pitanja, koja se autonomijom bave na direktan ili indirektan način unutar Evropskog parlamenta, i time formiraju stav zajednice, čak i tada ako se u ovom slučaju radi, skoro bez izuzetka o nepravosnažnim odlukama parlamenta. I nadalje je nezahvalno pisati o temi, koja na kraju elaboriranja baš i nema izrazito optimističan završetak, međutim, autor se ipak uzda u strpljenje čitalaca i u to, da će nakon čitanja oni biti bliži Evropskom parlamentu, i odgovorima na postavljena pitanja. A u vezi procesa pridruživanja Srbije, možda će ipak biti razloga za optimizam.

Ključne reči: Evropski parlament, zaštita manjina, autonomija, Srbija, proces pridruživanja

Beérkezés időpontja: 2014. 06. 07.

Közlésre elfogadva: 2014. 10. 17.

Korhecz Tamás

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

A NEMZETI KISEBBSÉGEK AUTONÓMIÁJÁNAK KORLÁTAI A SZERBIAI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG OLVASATÁBAN

A nemzeti tanácsokról szóló törvény alkotmányossága

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

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

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

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

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

I. BEVEZETŐ

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

A nemzeti tanácsok olyan országos (Szerb Köztársaság) szinten létrejött választott testületek³, amelyeknek a nemzeti kisebbség létszámától függően 15–35

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

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

tagja van⁴, amely „képviseli a nemzeti kisebbséget az oktatás, a kultúra, a tájékoztatás, valamint a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén, részt vesz a döntéshozatalban vagy dönt az említett területekre vonatkozó kérdésekről, és e területeken intézményeket, gazdasági társaságokat és egyéb szervezeteket alapít”.⁵ A nemzeti tanácsok belső szervezetüket alapszabályukkal szabályozzák⁶, azzal, hogy az NT tv. előírja, hogy a nemzeti tanácsnak kötelezően van „elnöke, végrehajtó bizottsága, valamint oktatással, kultúrával, tájékoztatással és a hivatalos nyelv- és íráshasználattal megbízott bizottsága”.⁷ A megválasztott nemzeti tanácsok nyilvántartását „az emberi és kisebbségi jogokkal megbízott minisztérium vezeti”.⁸

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

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

⁴ Ibid, 9. szakasz, 1. bek.

⁵ Ibid, 2. szakasz, 2. bek.

⁶ Ibid, 6. szakasz.

⁷ Ibid, 7. szakasz, 1. bek.

⁸ Ibid, 3. szakasz, 1. bek.

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

¹⁰ Ibid, 29. és 44. szakasz.

¹¹ Ibid, 112–118. szakasz.

¹² Ibid, 114. szakasz.

¹³ Ibid, 10–22. szakasz.

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

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

II. AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI FELÜLVIZSGÁLATI ELJÁRÁS EREDMÉNYE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ Ibid, 50.

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

²² Ibid, 52.

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

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

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

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

²³ Ibid.

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

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

²⁶ Ibid, 53.

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

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

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

²⁷ Ibid, 55.

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

²⁹ Ibid, 57.

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

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

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

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

³¹ Ibid, 58–59.

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

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

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

³² Ibid, 59.

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

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

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

III. A SZERBIAI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSÉNEK KRITIKUS PONTJAI

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

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

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

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

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

III.2. A szerzett jogok alkotmányos megsértésének dilemmái

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

IV. ÖSSZEGZÉS

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

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

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

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

IRODALOM

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

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

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

The Constitutionality of the Law on National Councils

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

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

Ograničenja autonomije nacionalnih manjina u poimanju ustavnog suda

Ustavnost Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina

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

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

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

Beérkezés időpontja: 2014. 06. 07.

Közlésre elfogadva: 2014. 10. 17.

Beretka Katinka

∴ Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék
∴ beretkati@freemail.hu

STATÚTUM: AZ AUTONÓM TARTOMÁNY LEGFELSŐBB JOGI AKTUSA

Gondolatok egy normakontroll margójára

*Statute: The highest legal act of the Autonomous Province of Vojvodina
(Thoughts for the margins of norm control)*

*Statut: najviši pravni akt autonomne pokrajine
(Razmišljanja na margini jedne kontrole normativa)*

A szerbiai alkotmánybíróság 2010. február 18-án döntött a Vajdaság Autonóm Tartomány statútuma feletti normakontroll megindításáról. A Tartományi Képviselőház 2010. április 29-ei válaszát és a szerbiai jogtudósok 2013. május 31-ei nyilvános meghallgatását követően az alkotmánybíróság 2013. december 5-én hozta meg halasztó hatályú döntését, melynek értelmében a Tartományi Képviselőháznak hat hónap állt rendelkezésére, hogy a határozattal összehangolja a tartományi statútumot. A megsemmisített statutáris rendelkezések száma miatt azonban a Tartományi Képviselőház új statútum meghozatala mellett döntött, amely a szerbiai Népképviselőház előzetes jóváhagyását követően 2014. május 22-én került elfogadásra. Az alkotmányossági felülvizsgálat során az alkotmánybíróság olyan kérdésekkel foglalkozott, mint a statútum jogereje, aktustani besorolása, illetve szabályozási tárgya. A cél, hogy az elkövetkezőkben az ezen kérdésekkel kapcsolatos megállapításokat bemutassuk és esetenként kritikai szemmel értékeljük.

Kulcsszavak: Vajdaság Autonóm Tartomány, statútum, alkotmány, alkotmánybíróság, normakontroll

1. AZ ALKOTMÁNYJOGI KONFLIKTUS FORRÁSAI

Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek forrása elsősorban maga a Szerb Köztársaság Alkotmánya. Az alkotmány azonban a hatáskörök részletesebb szabályozása érdekében utal a központi kormányzat által a tartományra átruházott feladatokról szóló törvényre, valamint a tartomány szempontjából jelentős, ún. tartományi érdekű ügyeket definiáló törvényre is (e két törvény funkcióját egyébként a Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek megállapí-

tásáról szóló törvény egyesíti).¹ Mivel azonban az alkotmányozó úgy ítélte meg, hogy egyes kérdésekben a tartományt nem törvényhez, hanem csak a tartomány alapszabályához köti, az önálló és átruházott hatásköröket szabályozó törvény (törvények) mellett, különösen a tartományi intézményrendszer szabályozását illetően, a tartományi hatáskörök forrása a tartományi statútum is. Eszerint az alkotmány a tartományi autonómia szűkebb értelemben vett kodifikációja helyett a tartományi hatáskörök szabályozását több, különböző típusú, jogerejű forrásra bízta. Az alkotmánybíróság pedig értelmezésével még tovább bővítette a tartományi autonómia lehetséges jogforrásait azáltal, hogy az ágazati törvényekkel való összehangoltságot jóformán minden tartományi hatáskörre nézve kötelezővé tette.²

Az összehasonlító alkotmányjogból merített példák eltérőek annak vonatkozásában, hogy milyen alapossággal rendezik az autonóm terület jogállását és jogosítványait. Vannak alkotmányok, amelyek részletes rendelkezéseket tartalmaznak (ilyen a nem speciális státusú olasz régiók, valamint a spanyol régiók esete), és vannak, amelyek szinte mindent a központi törvényhozóra (például a Feröer-szigetek, Grönland és az Åland-szigetek) vagy magára az autonóm terület jogalkotójára hagynak (Gagauzia vagy Dél-Tirol). Ami azonban általában közös ezekben a példákban, hogy az autonóm terület jogállását, hatásköreit, az alkotmány mellett (vagy helyett) egy jogszabály részletezi: alkotmánytörvény, sarkalatos (organikus) törvény, egyszerű törvény vagy autonómia statútuma. Szerbiában ehelyett, a részletes és pontatlan alkotmánynormák mellett, egyszerű törvény (a hatásköri törvény), illetve törvények (az egyes társadalmi területeket szabályozó ágazati törvények) és Vajdaság statútuma az irányadók, amely amellett, hogy több támadási felületet biztosít az egyébként is érzékeny témának, a külső szemlélő számára ellehetetleníti a tartományi autonómia megismerését és megértését, a belső szereplőknek viszont megnehezíti a helyes jogalkalmazást.

Egy terület autonómiája attól függ, hogy milyen mértékben kap felhatalmazást az egyes társadalmi területek vagy az azon belül található egyes kérdések

¹ Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek megállapításáról, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 99/2009. és 67/2012. – AB határozat.

² Az alkotmánybíróság rámutatott, hogy „habár a köztársaság hatályos jogrendszere nem tesz különbséget az ún. organikus, alap- vagy más törvények között, amelyek a többi, »hagyományos« törvénytől nagyobb jogerővel bírnak [...], a jogrend egységének elve megköveteli, hogy a társadalmi viszonyok egyes területét rendszerszerűen szabályozó törvényekkel előírt alapelveket és jogintézményeket a más, külön törvényekben is tiszteletben tartsák...” Szerbia Alkotmánybíróságának 1/2010. számú évkönyve (a 2010 januárja és júniusa között hozott alkotmánybírósági határozatok gyűjteménye), Hivatalos Közlöny Kövzállalat, Belgrád, 2010. 67.

A vitát az okozza, hogy az egyes társadalmi területeket szabályozó törvények mellett a hatásköri törvény is egyfajta rendszertörvénynek minősül.

önálló szabályozására. Ezért a statútum és a hatásköri törvény, valamint egyes tartományi jogszabályok normakontrollja során az alapvető dilemma az volt, mely esetekben kell és mely esetekben tilos az autonóm tartományt a központi kormányzatnak, más szóval a tartományi statútumot a törvénynek alárendelni; azaz mikor tekinthető törvénytől alacsonyabb rangú aktusnak, és mikor képez a szerbiai jogforrás hierarchiában egyfajta kivételt. Az egyes vélemények, miszerint a statútumot nem lehet eredeti jogforrásnak tekinteni, mert a rendelkezéseit az alkotmányra alapozza, pontatlanok, hiszen minden jogforrás alapja maga az alkotmány. A statútum „konstitutivitásának” mértékét csak a területi autonómia alkotmányban megfogalmazott koncepciójából lehet levezetni, de a tény, hogy az alkotmány szinte minden fontos elemében definiálja az autonóm tartományt – azaz jóformán semmit sem hagy a statútumnak –, nem csökkenti magának a statútumnak a jelentőségét. Ezt maga az alkotmánybíróság támasztotta alá, amikor a tartományi szimbólumokról szóló statutáris rendelkezést azért semmisítette meg, mert az az alkotmányra hivatkozva és nem önállóan kívánta a jelképeket szabályozni.³ Ezért még ha korlátozottan is, de beszélhetünk a tartományi statútum konstitutív jellegéről⁴ (PETROV–SIMOVIĆ 2013).

A tartományi szervek és szolgálatok szervezeti felépítésének, valamint a tartományi szimbólumoknak a szabályozása a két egyedüli olyan önálló tartományi hatáskör, amelyben az alkotmány nem ír elő törvényi közvetítést, más szóval a tartomány közvetlenül az alkotmány alapján – nem pedig az alkotmány alapján, *de* a törvénnyel összhangban⁵ – hozhatja meg az idevágó aktusait. Valójában a tartomány autonómiája csak ebben a két esetben teljesebben ki a maga klasszikus, jogalkotó értelmében.

„Az autonóm tartományok, az alkotmánnyal és a statútummal összhangban, szabályozzák az általuk alakított szervek és szolgálatok jogkörét, megválasztását, szervezeti felépítését és működését.”⁶

„Az autonóm tartományok meghatározzák a tartomány szimbólumait és a használatuk módját.”⁷

Láthatóan az alkotmányozó nem egy mintát követett a két norma szövegezésekor: míg az első esetben az autonóm tartomány csak az alkotmánnyal és statútumával összhangban szabályozhatja a tartományi szervezetrendszer kérdéseit,

³ Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 36.

⁴ Egyes szerzők ezt az állítást azonban negálják, mivel formális szempontból a statútumot törvénytől alacsonyabb rangú aktusnak, materiális szempontból pedig az alkotmány „üzembe helyezésének”, végrehajtásának aktusának tekintik.

⁵ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám, 183. szakasz, 2–3. bekezdés.

⁶ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 183. szakasz, 1. bekezdés.

⁷ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 183. szakasz, 4. bekezdés.

a tartományi szimbólumok esetében, elméletileg, nincs ilyen fajta kötöttség. Szintén nem egyértelmű, hogy milyen jogszabállyal lehet egyik és másik rendelkezést is kidolgozni: tartományi statútummal vagy egyéb tartományi előírással, illetve van-e bármilyen törvényi korlátja ezen hatáskörök gyakorlásának; más szóval, mennyire köti a törvényességi kritérium, ha az alkotmány értelmében az autonóm tartománynak nem kötelező a törvényvel összhangban eljárni.

2. A TARTOMÁNYI STATÚTUM JOGEREJE

„Az autonóm tartományok és a helyi önkormányzatok statútumainak, rendeleteinek és valamennyi általános aktusának összhangban kell lenniük a törvénnyel.”⁸

Eszerint a tartományi statútum és minden egyéb tartományi általános aktus a törvénytől alacsonyabb rangú és erejű, hasonló a helyi önkormányzatok alapszabályaihoz. Ha viszont az alkotmány fent idézett 183. szakasza 1. és 4. bekezdése szerinti tartományi jogosítványt vesszük alapul, akkor a helyzet éppen fordított: minden törvény, amely ellentétes a tartományi intézményeket és szimbólumokat szabályozó tartományi jogszabállyal, így a tartományi statútummal is, alkotmányellenes. Ez a jogi szituáció azonban a statútum törvényességi kritériuma mellett, nem kapott helyet a szerbiai jogforrások hierarchiáját rendező alkotmánynormában. Ezért joggal merül fel a kérdés, hogy a tartományi statútum törvénytől alacsonyabb rangú jogforrás-e, esetleg *sui generis* aktus, vagy pedig a válasz mindig az éppen aktuális norma vizsgálatától függ, azaz egyszer ez, másszor az. Ezen alkotmányjogi konfúciónak logikus következménye, hogy a jogtudósok tábora két részre szakadt. Az egyik tábor szerint a „Vajdaság Autonóm Tartomány statútuma a legfelsőbb, *sui generis* jogi aktus, amely a jogforrás hierarchiában közvetlenül az alkotmány, a nemzetközi jog és a törvény alatt elhelyezkedő általános aktus – ha a törvény nem szabályozza azokat a kérdéseket, amelyeket az alkotmány értelmében kizárólag a statútummal vagy a statútummal összhangban lehet szabályozni –, amely a Vajdaság Autonóm Tartomány és a Szerb Köztársaság legfelsőbb képviseleti testületei akaratának kifejeződése, a Szerb Köztársaság alkotmányjogának kiegészítő jogforrása, amely nagyon széles körű szabályozási tárgygal rendelkezik...” (KORHECZ 2013: 442). Ezzel szemben a másik tábor szerint nincs kétség, hogy a statútum, éppen a fentiekben idézett alkotmánynorma miatt, törvénytől alacsonyabb rangú jogszabály, és a tény, hogy önállóan szabályozhat bizonyos kérdéseket, amely önállóság bár széles körű, de az alkotmányra való hivatkozás miatt nem teljes, még semmiben sem teszi a tartományi statútumot többé vagy „konstitutívabbá” bármely más önkormányzati alapszabálynál (PETROV–SIMOVIĆ 2013).

⁸ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 195. szakasz, 2. bekezdés.

Ami kétségtelen, hogy a tartományi statútum általános jogi aktus, amelynek alkotmányosságát és *törvényességét* az alkotmánybíróság állapítja meg.⁹ Eszerint törvénytől alacsonyabb jogerejű aktusról van szó. A kérdés azonban az, hogy mindazokban az esetekben – szám szerint kettőben –, amikor az alkotmány az autonóm tartomány önálló normatív hatáskörébe utalja a szabályozást, a tartományi statútum, mely ezen szabályozás alapjául szolgál, milyen jogforrásnak minősül: ezekben az esetekben nem törvénynél alacsonyabb rangú aktus, de nem is törvény. A szerbiai jogtudomány minden olyan jogszabályt, amely nem alkotmány, nemzetközi szerződés vagy törvény, törvénynél alacsonyabb rangú aktusnak tekint. Ez egy olyan elméleti fogalom, amely habár a mindennapi jogalkalmazás és kommunikáció szerves részét képezi, nem honosodott meg az alkotmányjogban. A hatályos szerbiai alkotmány ugyanis *egyéb általános aktusokat* említ, legyen szó a központi hatalmi szint nem törvényerejű jogszabályairól, az autonóm tartomány és helyi önkormányzatok statútumtól eltérő aktusairól, vagy pedig a közmegbízattal felruházott szervezetek, politikai pártok, szakszervezetek vagy polgári csoportosulások által elfogadott dokumentumokról. Első olvasatra ez azt jelenti, hogy a tartományi statútum nem „egyéb általános aktus”, hiszen amellet, hogy külön nevesíti az alkotmány, a tartomány egyéb általános aktusainak összhangban kell vele állniuk; tehát eszerint a törvénynél alacsonyabb rangú aktusok között is van alá- és fölérendeltség. Más részről, az elnevezéstől függetlenül, a tartományi statútumot is köti a törvényességi kritérium. És most újra visszakanyarodunk ezen fejtegetés kezdetére: mit történik a törvényességi kritériummal, ha az alkotmány nem ír elő törvényi közvetítést?

A jogforrási hierarchiát a következő módon határozhatjuk meg: „egy A normatív aktus akkor áll a jogforrási hierarchiában egy B normatív aktus felett, ha az A normatív aktus derogálhatja a B normatív aktust, de a B normatív aktus nem derogálhatja az A normatív aktust (*lex superior derogat legi inferiori*)”¹⁰ (JAKAB 2003: 31). Bár maga a szerbiai alkotmány jogforrás hierarchiára vonatkozó rendelkezése is ennek a megállapításnak felel meg, az alkotmányozó mulasztása folytán ez nem alkalmazható a tartományi statútum és a törvény viszonyára az alkotmány 183. szakasza 1. és 4. bekezdéseinek értelmében. Miután a tartomány minden tartományi érdekű ügyet a törvényekkel összhangban szabályozhat, logikus a következtetés, hogy a tartományi jogszabály nem derogálhatja a törvényt. Ha azonban a tartományi statútumot vagy egyéb jogszabályt nem a törvény, hanem az alkotmány alapján hozzák meg, a törvény nem

⁹ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 167. szakasz, 1. bekezdés, 4. pont.

¹⁰ Jakab András elvetette a másik definíciót: „egy A normatív aktus akkor áll egy B normatív aktus fölött a jogforrási hierarchiában, ha az A normatív aktus adja meg a felhatalmazást a B normatív aktus megalkotására”.

derogálhatja a tartományi statútumot, illetve jogszabályt, csak maga az alkotmány. Ebben az igen szűk két esetben az alkotmányban jelen lévő hagyományos jogforrási hierarchia mellett egy párhuzamos jogforrási hierarchia alakul ki, melyek egymástól függetlenek és önállóak: alkotmány – tartományi statútum – egyéb tartományi általános aktus az alkotmány – törvény – tartományi statútum – és egyéb tartományi általános aktus felállás mellett. Ahogyan „a jogforrási hierarchia fogalma nem képes kezelni a közösségi jog és a tagállami jog közti viszonyt, ugyanis a két jogrendszer közt nincs derogációs viszony” (JAKAB 2003: 33), úgy nem képes a jogforrási hierarchia fogalma kezelni a törvényi és tartományi szabályozás között fennálló viszonyt sem a két vizsgált esetben, Szerbiában. Ebből kifolyólag felmerül a kérdés, hogy milyen következménnyel járna, ha a törvényhozó a statútummal, illetve a statútumon alapuló tartományi jogszabállyal ellentétes normát fogadna el. Mivel sem az alkotmány, sem az alkotmánybírásról szóló törvény nem irányozza elő az ily módon „statútumellenes” jogszabályok felülvizsgálatát, az alkotmánytörvényhez hasonlóan nem képezhetik normakontroll tárgyát.¹¹ A tény azonban, hogy ilyen eset előfordulhat, vitathatatlanul alátámasztja azt a tézist, hogy a statútum *sui generis* aktus a szerbiai jogforrások között.

„A jogforrási rendszer szerkezetét alapvetően az határozza meg, hogy a kibocsátók hol helyezkednek el a hatalommegosztás intézményi rendszerében.”¹² A tartomány törvényhozó hatalomban való részvétele a törvény-előterjesztési jogra korlátozódik. Törvényeket csak a Népképviselőház hozhat, ugyanaz a Népképviselőház, amely jóváhagyja a Tartományi Képviselőház által elfogadott tartományi statútum javaslatát. Bár a két képviseleti testület között nincs hierarchikus viszony, a hatalommegosztás szempontjából a Népképviselőház, kétségtelenül, magasabb pozíciót foglal el, hiszen mind a törvényhozó, mind az alkotmányozó hatalom egyedüli letéteményese. Ezért a fenti megállapítás alapján a Népképviselőház által kibocsátott aktusok a jogforrási rendszerben feljebb helyezkednek el a Tartományi Képviselőház által kibocsátott aktusoknál. A tartományi statútumot azonban e két szerv, kivételesen, együtt hozza meg. Ezenkívül csak a rendkívüli és háborús helyzet esetére írja elő az alkotmány több szerv együttes döntéshozatalát, ha a Népképviselőház nem tud összeülni (KORHECZ 2013: 443). Szintén fontos, bár nem döntő körülmény, hogy

¹¹ A szerbiai alkotmánybíráóság a probléma másik oldalával foglalkozott, azaz hogy nem merülhet fel a statútum törvényellenessége alkotmányellenes törvénnyel szemben. Ezen megállapítás azonban csak akkor teljes, ha a törvény alkotmányellenességét meg is állapították a megfelelő eljárásban. Az alkotmánybíráóság IUo-360/2009. számú határozata, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 61/2014. szám, 31.

¹² http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0025_Nadori-Dancs-Retsagi-Ekler-Gaspar-Sportelmeleti_ismeretek/ch03s04.html

mindkét szerv minősített többséggel kell, hogy elfogadja a statútumot. Miután a szerbiai jogrendszerben nincs még egy jogforrás, amelynek kibocsátásában a tartományi lakosság és a szerbiai polgárok képviselőtét ellátó két szerv is részt vesz, ezen szempont alapján is *sui generis* aktusról beszélhetünk.

A szerbiai alkotmánybíróság olvasatában a Népképviselőház bevonása egy-fajta előzetes normakontrollnak tekintendő, mert „a Népképviselőház csak akkor utasíthatja el a statútumot, ha azt alkotmány- vagy törvényellenesnek találja”.¹³ Sem az alkotmány, sem az előzetes jóváhagyás eljárását szabályozó Házsabály nem tartalmaz ehhez hasonló rendelkezést. Az előzetes jóváhagyásról a Népképviselőház határozatot hoz a törvényhozási eljárás szabályai szerint, miután az illetékes Alkotmányügyi és Törvényhozási Bizottság beszámolóját a statútumról megkapta.¹⁴ Mivel a törvényjavaslat elutasítása vagy elfogadása sem attól függ, hogy az adott aktust a Népképviselőház alkotmánnyal összhangban valóknak találja-e vagy sem, a statútumjavaslat esetében sem rendelkezhet ilyen, egyébként alkotmánybírói funkcióval. A tartományi autonómiára való jog alkotmányossági és törvényességi felülvizsgálathoz való kötése az alkotmányban nem a Népképviselőház fenti korlátozására, hanem elsősorban a tartományi autonómiára való jog gyakorlása során született tartományi jogszabályok autonóm – az államigazgatási szervek kontroll mechanizmusaitól független – jellegére vonatkozik. Az előzetes normakontroll kezdeményezését a tartományi statútum jóváhagyási eljárásában az alkotmány nem szabályozza, és kérdéses, hogy a törvények előzetes normakontrolljának szabályait analógiával alkalmazhatjuk-e erre az esetre, mivel nem törvénnyel, hanem határozattal történik a statútum jóváhagyása, illetve a Tartományi Képviselőház hozza meg a statútumot, és nem az államfő hirdeti ki. Mivel „eredeti joghézagról” van szó, azaz a „tény létezett, de a jogszabályba nem vették bele”, az alkotmánybírósnak kellett volna eldöntenie, hogy „a jogalkotói mulasztás szándékosan vagy véletlenül történt-e” (MEZEI 2002). Ha szándékos, akkor csak a jogalkotó pótolhatja a joghézagot, ha viszont véletlen, akkor analógiát kell alkalmazni. A szerbiai alkotmánybíró-ság ezen kérdéseket válasz nélkül hagyta.

3. A TARTOMÁNYI STATÚTUM SZABÁLYOZÁSI TÁRGYA

A jogforrások elhatárolásának egy másik megoldása lehet „a jogalkotói (norma-létrehozói) hatáskörök egyértelmű elhatárolása is, mivel a hatáskörrelvonás tilalma és a hatáskörök tiszteletben tartása elvének érvényesülése szintén ga-

¹³ Az alkotmánybíró-ság IUo-360/2009. számú határozata, 30.

¹⁴ A Népképviselőház ügyrendje (Házsabály), A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 20/2012. – egységes szerkezetbe foglalt szöveg, 186–189. szakasz.

rantálhatná a jogforrások viszonyának rendezettségét” (PETRETEI 2012: 11). Bár a fenti értelmezési módszerek egyértelműen bebizonyították, hogy az alaki jogi szempontok mentén a tartományi statútum *nem* lehet törvénynél alacsonyabb jogforrás, kétségtelen, hogy a statútum tartalmának, azaz a tartományi és központi hatáskörök elosztásának, illetve a statútum tartalmának a törvény és alkotmány tartalmától való elhatárolásának megvizsgálása is szükséges.

Miközben az 1990. évi alkotmány pontosan előírta, hogy a statútum meghatározza a tartomány hatásköreit, szerveinek választását és egyéb szervezeti kérdéseit, valamint a tartomány szempontjából jelentős egyéb kérdéseket, az alkotmánnyal összhangban¹⁵, addig a 2006. évi alkotmány nem rendelkezik arról, hogy mi képezi, illetve mi képezheti a tartományi statútum tartalmát. Az alkotmány és a tartományi statútum közötti potenciális konfliktusok mérséklésének egyik módja, hogy az alkotmány felhatalmazza a központi kormányzatot, hogy részt vegyen a statútum megalkotásában, másik pedig, hogy maga az alkotmány részletezi a statútum tartalmát (WILLIAMS–TARR 2004: 8–10). Vajdaság esetében az első módszert szerény sikerrel alkalmazta az alkotmányozó, hiszen az alkotmány nem írja elő, milyen jogi (és nem politikai) eszközök állnak a tartomány rendelkezésére, hogy a Népképviselőházat a jóváhagyás megadására bírja (PAJVANČIĆ 2009: 238). Ami viszont a statútum pontos tartalmát illeti, legfeljebb közvetett módon lehet rá következtetni az alkotmány szövegéből. Ezért sem meglepő, hogy az alkotmányjogi konfliktus mindkét kérdés kapcsán kialakult: először, amikor a Népképviselőház nem tűzte napirendre a tartományi statútumot¹⁶, másodszor pedig a statútum normakontrollja során.

A tartományi intézményrendszer megalapítása vonatkozásában az alkotmány explicit említi a statútumot, azonban nem oly módon, hogy a tartományi intézményeket *a statútumban* kellene szabályozni, hanem hogy *a statútummal összhangban*. Szintén szervezeti kérdés, hogy „az autonóm tartomány *statútu-*

¹⁵ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 1/1990. szám, 110. szakasz, 1. bekezdés.

¹⁶ A 2006. évi alkotmány végrehajtásáról szóló alkotmánytörvény 10. szakasza értelmében Vajdaság Autonóm Tartomány Képviselőháza megalakulását követő 90 napon belül továbbítja az új alkotmány rendelkezéseivel összehangolt tartományi statútum javaslatát a szerbiai Népképviselőháznak előzetes jóváhagyásra. A javaslatot 2008. október 14-én fogadták el, de a Népképviselőház csak egy év múlva, 2009. november 30-án hagyta jóvá. Szintén ezen az ülésén a Népképviselőház meghozta a Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek meghatározásáról szóló törvényt, amely meghozatalának határideje az alkotmánytörvény 15. szakasza alapján 2008. december 31-e volt. A két dokumentum időben összehangolt meghozatalára azért is volt szükség, mert az alkotmánytörvény értelmében a tartományi szervek és szolgálatok az új alkotmány szerinti hatásköreiket csak a statútum és a törvény meghozatalát követően gyakorolhatták. A tartományi statútumot a Tartományi Képviselőház végül 2009. december 14-én fogadta el.

mában meghatározott szervnek fellebbezési joga van az Alkotmánybíróságnál”, illetve, hogy az autonóm tartomány *statútumában meghatározott* szerv kezdeményezheti a tartományi autonómiára való jogot megsértő aktus alkotmányosságának vagy törvényességének megállapítására vonatkozó eljárást.¹⁷ Eszerint a tartományi statútum nem más mint a tartományi intézményrendszert szabályozó jogszabály. Mivel azonban „a hatáskörébe tartozó kérdéseket az autonóm tartomány rendeletekkel és egyéb általános aktusokkal rendezi”¹⁸, az autonóm tartomány valamennyi általános aktusának pedig összhangban kell lennie a statútummal¹⁹, következtethetünk, hogy a statútum a szervezeti kérdések mellett a tartomány hatáskörébe tartozó egyes kérdéseknek is alapjául kell, hogy szolgáljon – függetlenül attól, hogy magukat a Vajdaság eredeti és átruházott hatáskörébe tartozó feladatokat nem a statútum, hanem a Népképviselőház törvényben definiálja. Tehát a statútum tartalmazza mind a tartományi intézményrendszerre vonatkozó (primáris jellegű statutáris tartalom), mind a tartományi hatáskörök alapjául szolgáló rendelkezéseket (szekundáris jellegű statutáris tartalom), azaz a feltétellel, hogy ez utóbbi kapcsán a statutáris szabályozás kötelezően a törvénnyel összhangban történik (MILOSAVLJEVIĆ 2013: 470–471). „Magától értetődik, hogy a statútum mint az autonóm tartomány legfelsőbb aktusának jellege magába foglalja a szabályozás megfelelő mértékét (más általános jogi aktusoknak való »szabad tér hagyása« értelmében)” (MILOSAVLJEVIĆ 2013: 470). Mivel azonban a tartomány nem maga hozza létre a hatásköreit, hanem konkretizálja az alkotmányban és a törvényben foglaltakat, a polgárok tartományi autonómiára való jogával összhangban a statútum a hatalom korlátozásának (*power limiting*) és nem pedig létrehozásának (*power granting*) aktusa (BEŠIREVIĆ 2013: 493). Az alkotmánybíróság szerint azonban a hatásköröknek csak a statútum „teljessége” miatt van helye a tartomány legfelsőbb aktusában, és csakis oly módon, hogy a statútum átveszi a hatásköri törvény rendelkezéseit.²⁰ Ez az értelmezés azonban csak egy újabb következménye a tartományi autonómia jogforrási kodifikálatlanságának.

Ami a fentiek mellett továbbra is kérdéses maradt, hogy a tartományi statútum tartalmazhat-e az alkotmánynormákhoz hasonló, deklaratív rendelkezéseket, amelyeknek szigorúan véve nincs normatív értéke. Más szóval, mennyire veheti át, ha átveheti egyáltalán az alkotmány bizonyos, a tartományi autonómia megvalósulása szempontjából fontos rendelkezéseket, különösen az emberi és

¹⁷ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám, 187. szakasz 1–2. bekezdés.

¹⁸ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 185. szakasz, 3. bekezdés.

¹⁹ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 195. szakasz, 3. bekezdés.

²⁰ Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 44.

kisebbségi jogok területén. Az összehasonlító jog szubnacionális alkotmányait tekintve a fenti kérdésre a válasz igen is meg nem is. Ami közös minden autonómiát szabályozó aktusban, legyen az törvény vagy statútum, az a regionális intézményrendszer részletes kidolgozása és kivétel nélkül a hatáskörök részletezése. Ez utóbbi tekintetében lehetséges, hogy maga az alkotmány már tartalmaz idevágó rendelkezéseket, vagy a kérdés szabályozását teljes egészében a szubnacionális alkotmányra hagyja. Szintén egyre inkább jellemző, hogy a szubnacionális alkotmány az autonóm entitás lakosságának jogait garantáló és védő rendelkezéseket tartalmaz, elsősorban oly módon, hogy az kifejezze a lakosság, illetve az adott terület specifikumait. Ennek eredménye, hogy az azonos tárgyú alkotmánynormák szövegét átveszik, vagy pedig hivatkoznak rájuk. Habár első látásra túlzásnak és feleslegesnek tűnhet ugyanazon jog garantálása az autonómiát szabályozó aktusban is, „a szubnacionális entitás ilyenkor általában megkövetel a kérdéses jogok védelme felett egyfajta egyidejű igazságszolgáltatási hatáskört. A szubnacionális entítások, más szóval, nem egyszerűen átengedik a központi kormányzatnak a megduplázott jogok védelmének felelősségét, [...] [hanem] a központi kormányzat potenciális versenytársaként lépnek fel az állampolgárok hűségéért” (GARDNER 2007: 15–16).

A szerbiai alkotmánybíróság álláspontja szerint a tartományi statútum tárgyát „elsősorban a tartományi szervek és az autonóm tartomány által alapított közszolgálatok berendezését és hatásköreit érintő kérdések, az egyes tartományi szervek és szolgálatok közötti hatáskörmegosztás kérdése, valamint a tartományi szervek közötti kölcsönös kapcsolatok, illetve az autonóm tartomány szimbólumai képezik. Emellett pedig [...] minden egyéb kérdés, amelynek jelentősége miatt az autonóm tartomány legfelsőbb aktusában van a helye”.²¹ Ez utóbbi azonban nem vonatkozik azokra az ügyekre, amelyek az alkotmány alapján törvényi szabályozást kívánnak, és amelyek természetükből kifolyólag *materia constitutionis*. Ezért az alkotmánybíróság megsemmisített minden olyan statutáris rendelkezést, amely szó szerint vagy magyarázó módon veszi át a hatásköri törvény vagy pedig az alkotmány normáit, de a törvényre vagy az alkotmányra való hivatkozás nélkül. Ez az álláspont egyébként logikus következménye a tartományi statútum törvéynél alacsonyabb rangú jogszabályként való felfogásának, amelyet maga az alkotmánybíróság is megerősít, mikor például kimondja: „egyetlen jogrendszerben sem lehet törvéynél alacsonyabb rangú aktussal szabályozni a nemzeti vagy bármilyen másik egyenrangúságot, és *a contrario* a diszkrimináció tilalmát, hanem azt az alkotmányozó az alkotmánnyal, az ország legfelsőbb jogi aktusával garantálhatja”.²² Mivel a statú-

²¹ Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 33.

²² Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 34.

tum nem alapvető, hanem legfelsőbb jogi aktusa a tartománynak, elsősorban az önszervezésre való jog megvalósításának eszközeként, nem pedig az autonóm tartományt létrehozó aktusként kell rá tekinteni (SIMOVIĆ 2013: 66). A szerb-ai jogrendben egyedül a Szerb Köztársaság Alkotmánya az alapvető jogi aktus, amelynek rendelkezései a tartományi hatáskörbe eső összes kérdés jögalapjául szolgálnak²³, ideértve a tartományi szervek önálló szabályozásának jogát, amelyet szintén a tartomány csak az alkotmánnyal összhangban gyakorolhat.

Az alkotmánybíróság egyébként számos egyéb esetben „hiányolta” a törvényre vagy/és az alkotmányra való hivatkozást. Az, hogy „Vajdaság AT esélyegyenlőségi politikát folytat, és külön intézkedéseket hoz a nemek egyenjogúságának ösztönzése érdekében”, illetve „Vajdaság AT meg fogja határozni a Vajdaság AT szerveiben a nők és a férfiak egyenjogú képviselete biztosításának feltételeit és módját”, arra utal, hogy az autonóm tartomány a statútummal átvette az alkotmányozó szerepét.²⁴ Más részről a megfogalmazás, hogy Vajdaság *a törvénnyel összhangban* biztosítja a feltételeket a környezet védelméhez és előmozdításához, az alkotmányra való hivatkozás és utalás nélkül, arra enged következtetni, hogy a statútum nem konstataulta még egyszer a tartomány alkotmánnyal már definiált ezen kötelezettségét²⁵, hanem új jögalapot teremtett a környezetvédelem egészének önálló szabályozására a tartomány területén.²⁶ Bár az alkotmánybíróság szerint a statútum tartalmát képezi minden egyéb, Vajdaság szempontjából jelentős kérdés is, megsemmisítette azt a statutáris rendelkezést is, mely deklarálta a tartomány felelősségét a „saját fenntartható gazdasági, tudományos, oktatási, kulturális és turisztikai fejlődéséért, valamint földrajzi tájegységeinek arányos fejlődéséért”²⁷, azzal az indoklással, hogy ilyen felelőssége az alkotmánnyal összhangban csak és kizárólag a Szerb Köztársaságnak mint központi hatalomnak lehet. Ezért összegzésképpen elmondható, hogy az alkotmánybíróság megállapítása, hogy a statútumban helye van a tartományi intézményrendszeren és szimbólumokon kívül más kérdésnek is, elég szűken értelmezendő.

4. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

„A szubnacionális alkotmányok egyfajta »másodlagos alkotmánynormák« vagy »kvázi-alkotmánynormák«, [de] az elismert »alkotmány blokk« részét képezik” (SERRA–OÑATE 2007: 4). Vajdaság Autonóm Tartomány statútuma

²³ Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 32.

²⁴ Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 36.

²⁵ „A környezetvédelemért mindenki, de különösen a Szerb Köztársaság és az autonóm tartomány felelősek.” A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 74. szakasz, 2. bekezdés.

²⁶ Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 37.

²⁷ Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, VAT Hivatalos Lapja, 17/2009. szám, 15. szakasz.

szintén a szerbiai alkotmányjog egyik jogforrása, az „alkotmány blokk” része, bár ez ugyanúgy elmondható a helyi önkormányzatok státútumáról vagy például a Hárszabályról is – azok mégsem tekintendők szubnacionális alkotmánynak (MILOSAVLJEVIĆ–POPOVIĆ 2011: 23). A fentiek ismeretében azonban felmerül a kérdés, hogy maga a tartományi státútum tekinthető-e annak. Figyelembe véve, hogy az alkotmánybíróság döntésében teljesen korlátozóan értelmezte a státútum tartalmát, kizárva abból a hatásköri rendelkezéseket, a deklaratív jellegű normákat, a nemzeti kisebbségek helyzetével kapcsolatos felelősségvállalást, illetve leszűkítve a tartományi „hatalomépítésre” vonatkozó normatív hatáskört, megkérdőjeleződik a tartományi státútum szubnacionális alkotmány jellege, különösen arra való tekintettel, hogy a tartományi autonómiára való jog megvalósulásának jelentős része, azaz a tartományi érdekű ügyek szabályozása nem a státútum, hanem a hatásköri törvény tárgyát képezi. Természetesen elfogadhatjuk – megfelelő fenntartásokkal – azt a megállapítást is, hogy a két különböző jogforrás, mivel együttesen adja Vajdaság autonómiájának keretét, egyben együttesen képezik azt, amit a területi autonómiák szubnacionális alkotmányának neveznek. Ez alapján azonban a státútum semmiképpen sem tekinthető törvénynél alacsonyabb rangú aktusnak, különösen a hatásköri törvénytől alacsonyabbnak *an general* – nem vitatva, hogy maga az alkotmány köti a tartományi normatív hatáskörök gyakorlását bizonyos esetekben törvényi szabályozáshoz. „Vajdaság Autonóm Tartomány státútumának *sui generis* jellege annak a következménye, hogy olyan aktusról van szó, amely a Szerb Köztársaság közhatalmi szintjét, illetve a Szerb Köztársaság Alkotmányával garantált politikai autonómiát közelebből rendezi, és nem pedig egy meghatározott törvény alkalmazását részletesebben szabályozza” (BEŠIREVIĆ 2013: 492).

„Azokat a jogalkotó szerveket, amelyeket az *alkotmány jogosít fel* meghatározott jogszabályok kibocsátására, *eredeti* jogszabályalkotó szerveknek nevezik, és az alkotmányban megjelölt, általuk alkotott jogszabályokat pedig eredeti jogforrásoknak tekintik” (PETRÉTEI 2012: 10). Miután a szerbiai alkotmány a tartományi hatalmi szervezet és a tartományi szimbólumok szabályozását egyes-egyedül az autonóm tartományra bízta, joggal tekinthetjük a Tartományi Képviselőházat mint Vajdaság legfelsőbb szervét eredeti jogszabályalkotó szervnek, és az általa hozott tartományi státútumot eredeti jogforrásnak – függetlenül attól, hogy a státútumban olyan kérdések is helyet kaptak, mint a törvénnyel összhangban szabályozható tartományi érdekű ügyek. Hiszen a tény, hogy a státútum tartalmaz a törvénynek alárendelt normákat, még nem teszi az egész státútumot törvénynél alacsonyabb rangú aktussá; ugyanúgy az alkotmánytörvény is nevében törvény, mégsem egyenlő a Népképviselőház által hozott egyéb törvényekkel.

A szerbiai alkotmánybíróság azonban mégis figyelmen kívül hagyta a már fent felsorakoztatott körülményeket, és „atipikus törvénynél alacsonyabb rangú

jogszabályként” definiálta Vajdaság statútumát, amely megfelel a törvénynél alacsonyabb rangú aktus tágabb értelmezésének: idesorolandó minden törvénynél alacsonyabb rangú általános jogi aktus, függetlenül a jogszabály megalkotójától, tartalmától és céljától (azaz, hogy a törvény végrehajtására szolgál-e vagy sem).²⁸

IRODALOM

- BEŠIREVIĆ Violeta 2013. Muke po Statutu: da li će jezička dogmatizacija ustava ukinuti političku autonomiju Vojvodine? – Prilog za javnu raspravu o ustavnosti i zakonitosti Statuta Vojvodine = *Pravni zapisi IV/2*. 476–510.
- GARDNER A. James 2007. *In search of subnational constitutionalism*. <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/workshop11greece07/workshop11/Gardner.pdf>
- JAKAB András 2003. *Normatív aktusok érvényessége, hatálya és alkalmazhatósága*. <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/83>
- KORHECZ Tamás 2013. Statut autonomne pokrajine u ustavnom pravu Republike Srbije – Osvrt na neka načelna ustavnopravna pitanja u postupku ocene ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine = *Pravni zapisi IV/2*. 436–466.
- MEZEI Péter 2002. *A joghézag kérdése régen és ma*. <http://jesz.ajk.elte.hu/mezei10.html>
- MILOSAVLJEVIĆ Bogoljub 2013. Pokrajinski statut i organizacija pokrajinske vlasti prema Ustavu Republike Srbije = *Pravni zapisi IV/2*. 467–475.
- MILOSAVLJEVIĆ Bogoljub–POPOVIĆ Dragoljub 2011. *Ustavno pravo*. Beograd
- PAJVANČIĆ Marijana 2009. *Komentar Ustava Republike Srbije*. Beograd
- PETRÉTEI József 2012. A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága = *Kodifikáció I*. 5–30.
- PETROV Vladan–SIMOVIĆ Darko 2013. Statut kao podzakonski akt bez elemenata konstitutivnosti – uz dilemu o pravnoj prirodi Statuta AP Vojvodine od 2009. godine = *Pravna riječ* 35. 143–153.
- SERRA Rosario–OÑATE Pablo 2007. *The Reform of the Spanish Subnational Constitutions: Rules and Regulations and Political Contexts*. <http://camlaw.rutgers.edu/stateco/workshop11greece07/workshop11/Serra.pdf>
- SIMOVIĆ Darko 2013. Ustavnosudsko uobličavanje teritorijalne autonomije Vojvodine = *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo* 53–70.
- WILLIAMS Robert F.–TARR G. Alan 2004. Subnational Constitutional Space: A View from the States, Provinces, Regions, Länder, and Cantons 2004. = G. Alan Tarr–Robert F. Williams–Josef Marko (szerk.): *Federalism, subnational constitutions, and national minority rights*. London, 3–24.

²⁸ „A törvénynél alacsonyabb rangú aktus szűkebb értelmezése szerint a törvény végrehajtására szolgáló általános jogi aktus, akár általános felhatalmazás alapján az alkotmánnyal összhangban, akár kifejezett felhatalmazás alapján azon törvénnyel összhangban, amelyet végrehajt.” Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 31.

JOGSZABÁLYOK, BÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

A Népképviselőház ügyrendje (Házzsabály), A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 20/2012. – egységes szerkezetbe foglalt szöveg.

A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 1/1990. szám.

A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám.

Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 61/2014. szám.

Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek megállapításáról, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 99/2009. és 67/2012. – AB határozat.

Szerbia Alkotmánybíróságának 1/2010. számú évkönyve (a 2010 januárja és júniusa között hozott alkotmánybírósági határozatok gyűjteménye), Hivatalos Közlöny Közvéllalat, Belgrád, 2010

Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/2009. szám.

*Statute: The highest legal act of the Autonomous Province of Vojvodina
(Thoughts for the margins of norm control)*

On 18 February 2010, the Constitutional Court of Serbia ruled the control of norms over the Statute of the Autonomous Province of Vojvodina. On hearing the response of the Provincial Assembly of Vojvodina dated 29 April 2010, and the public hearing of Serbian legal scientists on 31 May 2013, on 5 December 2013 the Constitutional Court ruled with delaying force by which the Assembly of AP Vojvodina was given six months to revise the Statute accordingly. However, due to the large number of statutory provisions ruled out, the Assembly decided on bringing a new Statute on 22 May 2014, subsequent to having been adopted by the Serbian National Assembly. During the ruling on constitutionality, the Constitutional Court dealt with issues such as the legal force of the Statute, its enactment as administrative act, and regulatory principles. The aim here is to present the conclusions on these issues, and to assess certain cases in a critical way.

Key words: Autonomous Province of Vojvodina, statute, constitution, Constitutional Court, norm control

*Statut: najviši pravni akt autonomne pokrajine
(Razmišljanja na margini jedne kontrole normativa)*

Ustavni sud Srbije je 18. februara 2010. godine doneo odluku o pokretanju kontrole normativa Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine. Nakon odgovora Skupštine AP Vojvodine od 29. aprila 2010. i javne rasprave na kojoj su saslu-

šana mišljenja pravnih eksperata 31. maja 2013., Ustavnu sud je 5. decembra 2013. doneo svoju odluku sa odloženim dejstvom, u smislu kojeg Skupština AP Vojvodine ima šest meseci na raspolaganju, da uskladi odluku sa Statutom Vojvodine. Međutim, zbog broja poništenih statutarnih odredbi Skupština AP Vojvodine je odlučila da usvoji novi Statut, koji je, nakon dobijanja saglasnosti Skupštine Republike Srbije usvojena 22. maja 2014. Tokom kontrole ustavnosti, Ustavni sud se bavio pitanjima pravnog dejstva Statuta, njegovog svrstavanja u nomenklaturu pravnih akata, i predmeta regulisanja. Cilj nam je, da nadalje predstavimo, i da se kritički osvrnemo na stavove vezane za ova pitanja.

Ključne reči: Autonomna Pokrajina Vojvodina, statut, ustav, Ustavni sud, kontrola normativa

Beérkezés időpontja: 2014. 06. 07.

Közlésre elfogadva: 2014. 10. 17.

Markovics Annamária

∴ MTVA – MTI, Belgrád
∴ markovics.annamaria@mtva.hu

AZ ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS MÓDOZATAI A VÁLASZTÁSOK ÉVÉBEN

Ways of realizations of interest in the electoral year

Modaliteti ostvarivanja interesa u godini izbora

A kisebbségvédelem egyik elengedhetetlen eszköze az autonómia, és ha a kisebbségi jogok eme legmagasabb standardját megfelelő módon alakítjuk, akkor az érdemben járulhat hozzá ahhoz, hogy a kisebbségvédelem két fő célját – a szülőföldön magyarként való megmaradást, illetve a teljes és valós egyenrangúságot – elérjük, megvalósítsuk. Ez a gondolat volt a területi és nem területi autonómiáról szóló júniusi konferencia kerekasztal-beszélgetésének vezérfonala. *Az érdekérvényesítés módozatai a választások évében* című beszélgetés résztvevője Pásztor István, a Vajdasági Magyar Szövetség és a tartományi képviselőház elnöke, Korhecz Tamás, a vajdasági Magyar Nemzeti Tanács elnöke, valamint Répás Zsuzsanna volt, aki a konferencia idején a nemzetpolitikáért felelős helyettes államtitkári posztot töltötte be, azóta pedig a magyar Igazságügyi Minisztérium helyettes államtitkára lett.

A Palicson rendezett háromnapos jogi-tudományos konferencia nyitónapján a politikusok megállapították, hogy az autonómia kérdése már minden külhoni magyar területen a közbeszéd tárgyát képezi, és úgy tűnik, hogy oldódik a fogalom körül kialakult félelem is, vagyis már nem számít tabunak ez a téma.

Répás Zsuzsanna ismertette az erdélyi, a felvidéki és a kárpátaljai magyarság autonómiatörekvéseit, valamint szólt a vajdasági tapasztalatokról is. Mint magyarázta: a rendszerváltozás után mindegyik nagy határon túli magyar közösség megfogalmazta az autonómiaigényét, és erről dokumentumok is születtek. „Utána azonban azt kell látnunk, hogy – főleg Erdély és Felvidék esetében – az autonómia a tabu kategóriájába került” – tette hozzá. Ebből a szempontból, illetve történelmi szempontból a vajdasági magyar közösség szerencsés helyzetben volt, és nem véletlen, hogy itt fogalmazódtak meg a teljes, alaposan kidolgozott, jogszabályi keretekbe is foglalható autonómiakoncepciók a kilencvenes évek

legelejétől kezdve – részletezte a helyettes államtitkár. Kiemelte a Vajdasági Magyar Szövetség által 1998-ban megfogalmazott hármas autonómiakonceptiót, amely a perszonális, a területi és a Vajdaság tartomány autonómiájára vonatkozott. Szerinte ez tudatos építkezés volt, egyértelműen fejezte ki a vajdasági magyar közösség igényét, és ez a tudatosság eredményhez vezetett. „Ez az egyetlen közösség a négy nagy Kárpát-medencei magyar közösség közül, amely el tudta érni a kulturális autonómiának azt a törvényekben foglalt keretét, amelyhez hozzátartozik egy belső, választásokon alapuló parlament létrehozása. Erről a régió többi magyar közössége csak álmodik” – fogalmazott Répás.

A többi régióról szólva kiemelte, hogy ott az utóbbi időig nem is lehetett beszélni az autonómiáról, az elmúlt tíz évben azonban nagy előrelépéseket tettek. Most azt látjuk, hogy Erdélyben az autonómia a politikai közbeszéd tárgya. „Nem nagyon találni olyan román politikust, aki ezt elfogadná, és aki ne csak negatív kontextusban beszélne az autonómiáról, de maga az a tény, hogy felkerült a fogalom a politikai közbeszéd asztalára, az már hihetetlen eredmény” – adott hangot elégedettségének a magyarországi politikus. Ez nem csak azt jelenti, hogy megszületnek a különböző, törvényi keretbe foglalt koncepciók – fűzte hozzá –, hiszen a Székely Nemzeti Tanács, az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács és az Erdélyi Magyar Néppárt gyakorlatilag a Csapó József által kidolgozott koncepciót viszi tovább. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség azonban most egy olyan koncepciót nyújtott be, amely a jelenlegi alkotmányos keretekhez próbálja illeszteni az autonómiáról szóló elképzeléseket. „Ha beszélnek róla, akkor az előremutató dolog” – adott hangot elégedettségének Répás Zsuzsanna.

Szlovákiában még nem ennyire pozitív a helyzet, viszont ott is megtört a jég – tette hozzá a helyettes államtitkár. Emlékeztetett arra, hogy öt éve még betiltottak civil szervezeteket, mert az alapszabályukban „valahol eldugva” szerepelt az autonómia szó. Mára viszont a Magyar Közösség Pártja a politikai beszédbe bevitte az autonómiát. Berényi József többször említette az utóbbi időszakban ezt a koncepciót, és ez most nem ütközött a korábbiakhoz hasonló, „hihetetlenül durva” elutasításba. Berényi azt is bejelentette, hogy elkészült egy autonómia-koncepció a felvidéki magyarság számára, amelyet a nyáron megvitatnak, őszre pedig már kész formában mutatnak be. Ez elindíthat egy erdélyihez hasonló folyamatot, és oldhatja a fogalom körül kialakult félelmeket.

Szlovákiában a második világháborúra visszavezethető történelmi okok miatt az autonómiában egyértelműen a szeparatizmust és a leválást látják, hiszen így történt meg Szlovákia leválása annak idején. Tehát maga a szó ezeket a történelmi emlékeket idézi fel. Ezen pedig kevésbé tud változtatni az, ha önrendelkezésre, öngazgatásra vagy valami más szóra cserélik az autonómiát – magyarázta Répás.

Kárpátaljáról is szó esett, hiszen ott tették meg az egyik első legerősebb lépést az autonómia irányában, ott ugyanis már az ország megalakulásakor népszavazást tartottak Kárpátalja és egy Beregszász központú magyar körzet létrehozásáról. Ezt nagy arányban támogatták a résztvevők, de – valószínűleg – az ukrán jogállam „sajátos aspektusai” miatt a népszavazásnak semmilyen eredménye nem lett. „De mindig egy hivatkozási alap” – zárta az áttekintést Répás Zsuzsanna.

Megállapította: az autonómatörekvések végcélja a területi autonómia. Ezt azonban csak olyan területen lehet megvalósítani, ahol többségben van a közösség, de tisztában kell lenni azzal is, hogy mindig lesz olyan része annak az adott közösségnek, amely nem tartozik abba a területi autonómiába. Nagyon fontos megtalálni az egyensúlyt – mondta a helyettes államtitkár.

Ahol lehetséges, ott egyértelmű cél a területi autonómia elérése – állapította meg, hozzátéve, hogy a területi autonómiának éppen az a fő értelme, hogy egy kvázi belső anyaországa legyen azoknak a közösségeknek is, akik nem kapcsolódhatnak ehhez közvetlenül. Amennyiben akár egy kisebb területen is létrejön a területi autonómia, az az egész közösségnek ad presztízszt, mert azt jelenti, hogy azt a közösséget tisztelni kell.

Az anyaország szerepére utalva kiemelte, hogy az akkor folytat jó nemzetpolitikát, ha erős általános politikát folytat, vagyis ha mindenhol minden kérdésben határozottan kiáll a nemzeti érdekek mellett.

Mint magyarázta: az autonómatörekvések sikerességének kulcskérdése az egységes fellépés, és az anyaország segítségével csak a helyi kezdeményezések vihetők sikerre. „A magyar kormány akkor tud sikeresen odaállni az autonómatörekvések mögé, ha ezt az adott közösség felvállalja, mozgatja és egységes erőt tud amögött felmutatni. Amíg megosztottság van, amíg nem áll ki mindenki amögött a törekvés mögött, addig az soha nem fog sikerre vinni. Nem azt jelenti, hogy mindenkinek egy véleménye van, mert ilyen nincs, de kell lennie olyan pontoknak, amelyekben az adott közösség egyetért, és kell lennie egy olyan erőnek, amely ezt a törekvést folyamatosan előre viszi és mozgatja” – részletezte.

Azt is közölte, hogy a magyar kormánynak mindenképpen le kell szögeznie az alapvető elvi alapállását. „Ez megtörtént az új alaptörvényben, megtörtént a nemzeti összetartozás melletti tanúságtételről szóló törvényben, tehát Magyarország leszögezte, hogy támogatja a külföldi magyar közösségek autonómatörekvéseit, és ezt tartja annak az útnak, amely a közösségek megmaradása felé visz” – fogalmazott. Emellett kell a folyamatos nemzetközi téren folytatott munka is, mert a nemzetközi közösség nem annyira nyitott ez iránt a kérdés iránt. Hiába vannak jól működő nyugat-európai példák, hiába bizonyosodott be már többször, hogy ez hoz a kisebbség és a többség számára is megoldást, és ez hoz olyan megnyugvást, amire mindenki vágyik. Rengeteg példa van, de nagy

az ellenállás – állapította meg Répás. Ezért vállalta fel a Fidesz, hogy az európai parlamenti listára feltesz olyan képviselőket, akik ezekből a közösségekből származnak, mert ők hitelesen tudnak beszélni az őket leginkább érintő kérdésekről – magyarázta.

A kétoldalú kapcsolatokról még megjegyezte: az egyik legfontosabb pont az, hogy a magyar kormány mindig úgy forduljon a szomszédos országok kormányai felé, hogy abban benne legyen a helyi magyar közösség akarata is. „Mi ezt úgy szoktuk mondani, hogy a Magyarország és a szomszédos országok viszonya nem kétoldalú, hanem háromoldalú viszony” – tette hozzá. Magyarázata szerint jól megfigyelhető, hogy valahányszor a magyar miniszterelnök komoly tárgyalásra megy a szomszédos országok vezetőivel, előtte mindig kikéri az adott közösség vezetőinek a véleményét, és ez jelzésértékkel bír.

Korhecz Tamás, az MNT elnöke arról értekezett, hogy az autonómiáról sokan beszélnek, de az elképzelések gyakran eltérőek. Magyarázata szerint az autonómiát egyes politikusok „mantraként”, ráolvasásként használják, azt gondolva, hogy ha gyakran ismételtetik ezt a szót, akkor megváltozik valami, megjavul a helyzet, mobilizálódik a közösség. Vannak olyan helyzetek is – fűzte hozzá –, amikor az autonómia a végcél, az egész létezés, az egész politizálás céljaként jelenik meg, de a politikusok voltaképpen nem tudják, hogy milyen típusú autonómiát, illetve milyen jogokat szeretnének elérni. Majd hozzátette, hogy vannak olyanok is, akik valójában megvalósíthatatlannak tartják, adott esetben azonban politikai vihar kavaráására vagy szavazatszerzésre használják, de alapvetően nem gondolják komolyan.

Hozzáfűzte még, hogy az autonómia – mint a kisebbségi jogok legmagasabb formája – megfelelő körülmények között valóban hatékonyan járulhat hozzá az önazonosság megőrzéséhez, ahhoz, hogy „magyarként a magyar kultúrát továbbörökítve tudjunk tovább élni a szülőföldünkön”. A teljes és valós egyenrangúság pedig nem a formális jogegyenlőséget jelenti, nem a diszkrimináció tilalmát, hanem ennél sokkal többet, mégpedig a társadalmi és közéletben való hatékony részvételt, a részarányos foglalkoztatást, a gazdasági egyenrangúságot, a munkaerő-piaci egyenrangúságot vagy a nyelvi egyenrangúságot. Hozzátette azonban, hogy ez a valós és hatékony egyenrangúság csupán ideál, nagyon kevés olyan példát tudunk felhozni, ahol teljes mértékben megvalósult.

Korhecz magyarázata szerint amióta létezik a 2009-es törvény alapján közvetlenül megválasztott Magyar Nemzeti Tanács, azóta léteznek vele szemben elvárások is, vagyis hogy „ezzel az eszközzel, amihez hozzájutottunk, vajon mennyiben tudunk hozzájárulni az alapvető céljaink megvalósításához”.

Emlékeztetett arra is, hogy az autonómiának sokféle definíciója létezik. Ezekből kitűnik, hogy alapvetően két feltétele van: van egy kisebbséget legitímen képviselő választotta testület, amely közhatalmi jogosítványokkal rendelkezik,

amelyekkel az önazonosság megőrzéséhez hozzá tud járulni. „Beszélhetünk arról, hogy lehetnek ezek a jogosítványok sokkal szélesebb körűek, akár a törvénykezés szintjéig is eljutnak, beszélhetünk arról, hogy szűkebbek, adminisztratív jellegűek, de ettől még ez az autonómia” – fogalmazott az MNT elnöke.

Az MNT négy évét értékelve kiemelte, hogy sikerült Kárpát-medencei szinten egyedülálló módon egy nem területi alapú autonómiát kiépíteni, és el kell számolniuk azzal, mit tudtak kezdeni ezzel az autonómiával.

„Meg kell vizsgálni, hogy honnan indultunk, és négy év alatt hová jutottunk a két alapvető cél vonatkozásában, közelebb kerültünk-e, és mennyivel kerültünk közelebb” – tette fel a kérdést Korhecz. Hozzáfűzte, hogy sokak szerint ez az autonómia „kis autonómia, nyomorék autonómia”, holott „minden igyekezetünk ellenére sok olyan lehetőség van a törvényben, amelyet még nem tudtunk belakni”. Ennek a saját felelősség mellett a hatóságok, az államszervezet ellenállása is az oka. Akkor most mihez képest kevés? – vetette fel. Akkor tudunk továbblépni, ha belaktuk a teret. „Hogy ez nem kevés, azt a legékebben a január 16-i alkotmánybíróági ítéleten keresztül láthattuk meg. Hiszen az alkotmánybíróság üzenete végül is az, hogy ez túl sok, túl sok autonómiát, túl sok hatalmat kaptak a nemzeti tanácsok bizonyos kérdésekben, és ez túllép az alkotmányos kereteken. Ez korántsem olyan dolog, amiben mi határozzuk meg a mércét. Az önmagában egy csoda volt, hogy 2009-ben magyar koncepciót tudtunk kiszavaztatni a szerbiai parlamentben négy képviselővel. Lehet, hogy kevés, nem jó, másképp képezem, a lécet felraknám, de ki fogja azt átugorni?” – hangoztatta a politikus.

Kifejtette, hogy mindez nagyon összetett helyzetet kreált, és ebben a helyzetben a teljesítménykényszer is megjelent. „Mivel úttörői vagyunk ennek a folyamatnak, mivel akár szerencsével, akár a saját képességeink miatt, akár a körülmények miatt mi vagyunk az úttörők, a többiek követeléseit, elképzeléseit nagymértékben meg fogja határozni az, hogy ezzel az eszközzel hogy tudunk élni. Tehát a történet nemcsak arról szól, hogy én szemébe tudok-e nézni a saját választóimnak, hanem az eszme, az önkormányzás, a belső önrendelkezés milyen potenciállal rendelkezik, mire vagyunk rajta keresztül képesek” – mondta.

Ezt követően az MNT példáján keresztül ismertette mindazokat a célokat, amelyeket sikerült és nem sikerült megvalósítani a Vajdaságban. Rámutatott arra, hogy két módszerrel mérik az MNT teljesítményét: az egyik az, hogy az ígéretekből mit sikerült megvalósítani, a másik szerint pedig a magyar közösség helyzetének változását kell megvizsgálni.

Az első módszer kapcsán úgy fogalmazott: nagyon sokszor megtörténik a politikában, hogy azt mondják: felejtjük el, hogy mit ígértünk, a körülmények nem tették lehetővé, hogy megvalósítsuk. „Mi felvállaljuk azt, hogy ellenőrizzük, mit ígértünk, mi az, amihez négy évvel ezelőtt kértük a polgárok támoga-

tását” – szögezte le. A második módszer figyelembevételével három területen mérhető a vajdasági magyar közösség helyzetének változása. Az egyik az önzonosság megőrzése, a magyar kultúra gyarapodása, a kulturális hagyaték fejlesztése és az ezt szolgáló intézményrendszer állapota, azaz, hogy négy év alatt mennyire járult hozzá az MNT ahhoz, hogy ez az intézményrendszer erősebb, gazdagabb, nagyobb, kiterjedtebb legyen. „Mennyiben járultunk hozzá ahhoz, hogy a magyar oktatás jobb minőségű, hogy nagyobb százalékban fedje le a magyar lakosságot, hogy több a színházi előadás, több a magyar nyelvű média, azok tartalma gazdagabb, hogy a magyar nyelvet hol lehetett használni négy évvel ezelőtt és hol ma” – részletezte. Ennek vonatkozásában ez a mérleg pozitív lesz mind kvantitatív, mind kvalitatív mutatók tekintetében – tette még hozzá.

A közösség erőnléte a versenyképességen, a képzettségen, a foglalkoztatás területén, a munkaerőpiacon és vállalkozási szférán keresztül is vizsgálható. Ebből a szempontból az MNT a legtöbbet a képzettségi mutatók javításának területén tette. „(Megpróbáltuk) minél több embernek biztosítani az egyetemi továbbtanulás lehetőségét, minél több ember számára biztosítani az érettségi megszerzésének a lehetőségét, mert meg vagyunk győződve arról, hogy az a közösség, amely a tudásban, készségekben, képzettségben alulmarad a lakosság többségéhez képest, nem lehet egyenrangú sem a munkaerőpiacon, sem a vállalkozási szférában, sem az állami szektorban” – magyarázta. Ezt követően kitért az állami szektorban való alulreprezentáltságra, amelynek szerinte két oka van: a diszkrimináció és az alulképzettség. Ez utóbbi gyakran nem teszi lehetővé, hogy magyar személy töltsön be egy tisztséget, mert abban a régióban egyetlen szükséges diplomával rendelkező ember sincs.

Viszont anyaországi segítséggel több területen is sikerült ledolgozni a hátrányt – állapította meg. Ma ugyanakkora arányban szereznek a magyar fiatalok érettségit, mint a szerbek. Trianon óta soha nem volt így, ezen a tanulmányi szinten tehát nincs alulképzettség – mondta, hozzáfűzve, hogy öt évvel ezelőtt még volt.

A harmadik terület – amivel mérhető ennek a közösségnek a valós egyenrangúsága, a megmaradása, a helyzete – a demográfia. Vagyis, hogy fogy-e, gyarapodik-e, öregszik-e, asszimilálódik-e a lakosság – vázolta Korhecz Tamás. Itt állunk a legrosszabbul – világitott rá.

„A fogyásunknak három forrása van: az egyik – nagyon kézenfekvő ok – a születésszám kérdése, és ebben a vonatkozásban az elmúlt negyven évben nem születik annyi magyar gyerek évente, ahány magyar ember meghal. Negyven éve a természetes fogyás állapotában van ez a magyar közösség, és ez felgyorsult az elmúlt évtizedben; a másik forrás a kivándorlás, az utóbbi évtizedekben – gazdasági, politikai okokból –, különböző hullámokban hagyták el a mobilis, képzetebb, fiatalabb nemzedékek ezt a területet; és a harmadik forrás

az asszimiláció” – taglalta. Megfogalmazása szerint mostanra „asszimilációs veszteségről jóformán már nem beszélhetünk”, sőt van már másik irányú asszimiláció is. Ezt a beiskolázási programmal illusztrálta. Azt mondta: eljuttunk oda, hogy negyven százalékkal megnőtt a nem magyar gyerekek aránya a magyar osztályokban, vagyis olyan szülőket tudtunk a beiskolázási kampányon, az iskolabuszprogramon és az ösztöndíjprogramon keresztül bevonni a magyar oktatásba, akik vegyes házasságból származnak vagy romák, és akik egyébként nem választották volna a magyar oktatást. Emellett pedig csökkent azon magyarok száma, akik nem a magyar oktatásban vesznek részt.

„Sajnos a népesedéspolitika – annak ellenére, hogy tavaly elfogadtunk egy erről szóló stratégiát – nem kecsegtet túl sok látványos sikerrel, de ha részben sikerül megfékeznünk folyamatokat, akkor nemhiába fogadtuk el ezt a stratégiát. Mindaddig azonban, amíg tízévenként a magyarságnak több mint tíz százaléka eltűnik a statisztikából, addig nagyon nagy a baj, addig nem lehetünk nyugodtak semmiféle eredmény felmutatása mellett sem, mert a fizikai megmaradásunk az alapja minden másnak, amivel az elmúlt időszakban foglalkoztunk” – összegezte az MNT vezetője.

A 2014-es választásokról szólva számszerűsíthető változásokról beszélt. Mint fogalmazott: 2014-ben drámai módon, pozitívan megfordult a magyar közösségnek a támogatása a saját politikai érdekképviselete irányába. Ez sehol máshol nem történt meg. Ha a többpártrendszer időszakát vizsgáljuk 1991-től kezdve, akkor a kezdeti lelkesedés után – amely körülbelül 1994-ig tartott – folyamatosan azt tapasztalhattuk, hogy a magyar közösség fokozatosan fordult el a saját pártjaitól, politikai képviselétől, a nemzeti előjelű politikától, ami azt is jelenti, hogy politikai közösségként morzsolódott fel – magyarázta. Az identitásmegőrzésnek ugyanis nagyon fontos eleme az, hogy politikai közösségként éli-e meg magát egy közösség vagy nem. Korhecz Tamás magyarázata szerint a magyar közösség Trianon óta politikai közösségként éli meg magát, de eltérő mértékben sorakozik fel a politikai vezetői, a politikai pártjai mögött. „1994-től kezdve ugyan hullámzóan, de arról beszélhetünk, hogy a magyar közösség kifarol a saját politikai képviselői mögül, és ez a folyamat gyakorlatilag a kétezres évek közepéig tartott, amikor is a magyar politikai pártok a magyarságnak csak ötven százalékát tudták maguk mögött a választásokon” – világított rá. „2014-re elértük, hogy minden kimutatható számítás szerint a VMSZ a magyar szavazatok kétharmadának birtokosa. Ez, ha nem is földindulásszerű, de nagyon markáns elmozdulást jelent. Hosszasan lehet elemezni ennek az okait, de tény, hogy megváltozott egy történelmi tendencia. Ennek jelei már 2012-ben kimutathatók voltak, de idén sokkal markánsabban jelent meg” – nyomatékosította.

Korhecz Tamás emlékeztetett arra is, hogy a vajdasági magyar közösséget sokszor temették, mégis meg tudott maradni. Hozzáfűzte azonban, hogy a mar-

kánsnak mondható pozitív változások ellenére sem szabad lazítani, mert a jó teljesítményt fenn is kell tartani.

Pásztor István, a Vajdasági Magyar Szövetség és a tartományi képviselőház elnöke a választási évvel kapcsolatban hihetetlenül fontosnak nevezte azt a lépést, hogy a Fidesz-KDNP listáján a VMSZ politikusa is bejutott az Európai Parlamentbe. Ezzel a „megafon pozícióval” a vajdasági magyarságnak lehetősége nyílik arra, hogy legalább öt évvel Szerbia uniós csatlakozását megelőzően elkezdje építeni „hídfoállítását” Brüsszelben. Mint mondta: „az ottani mandátumban egyrészt a magyar közösség érdekeit tudjuk képviselni, másrészt pedig ebből a pozícióból Szerbia számára a csatlakozási folyamat fontos kérdéseiben a mi képviselőnk tud értelmében hozzászólni”. Ezt a lehetőséget igen fontosnak nevezte a nemzetpolitikai érdekvégyesítés mellett azért is, mert ezzel Szerbián belül is változik a vajdasági magyarság percepciója, vagyis ez az országban élő szerb többség és a magyar kisebbség szempontjából is jelentős lépés.

A magyarországi választásokkal kapcsolatban kifejtette, hogy az a vajdasági magyarság számára nemcsak választási kérdés volt, hanem nemzet- és közösségépítési kérdés is. „Azzal, hogy mi több mint százezer embert vittünk el abba az irányba, hogy igényelje a magyar állampolgárságot, s azzal, hogy több mint 40 ezren kinyilvánították szándékukat, hogy részt kívánnak venni a szavazáson, [...] nemcsak a közjogi lehetőségekkel élünk, hanem személyes, közösségi és egyéni erőfeszítéssel bizonyítottuk a közösséghez, a nemzethez való tartozásunkat” – részletezte. Mint mondta, ez azért fontos, mert ez legitimálja a közösséget, ennek a teljesítménynek a tükrében, illetve megfogalmazva a konkrét elképzeléseket, a magyar kormánytól támogatást lehet kérni. „Aki nem teljesít, az ne követelőzzön” – szögezte le határozottan Pásztor. „Aki nem tudja megfogalmazni az elvárásait és elképzeléseit önmaga irányában, az ne várja el, hogy a magyar kormány ebben segíteni tudjon neki” – részletezte.

Kifejtette, hogy a vajdasági magyarságnak megvan az a szellemi potenciálja, politikai ereje és infrastruktúrája, amely lehetővé teszi, hogy egymással szót értsen, hogy megfogalmazza szándékait, és ezeket a szándékokat fel tudja mutatni a szerb többség irányában.

Mint fogalmazott: a határon túli vagy a kisebbségben élő közösségek számára a választás mindig élet-halál kérdése. „Mert ha jó a teljesítmény, ha van legitim képviselet, ha van parlamenti érdekképviselet, akkor van esélye a szándék megvalósulásának. Ha nincsen, akkor egymással tudunk vitázni, hogy ki a kuruc és ki a labanc, de igazából annak érdekében, hogy az elképzelésünket meg tudjuk valósítani, semmit nem tehetünk. Aki másképp gondolja, az elsősorban önmagát próbálja igazolni” – fejtette ki véleményét Pásztor.

Szerinte a Vajdasági Magyar Szövetség számára ilyen szempontból az idei év kiváló és sikeres volt. „Egyrészt olyan listát tudtunk állítani, amelyik élvez a

közösség túlnyomó többségének a támogatását, ez nagy eredmény, és egy másfél évtizedes csúszásnak nemcsak a megállítása, hanem részben a visszafordítása volt. Másrészt olyan programot fogalmazzunk meg, amely nemcsak autonómia-kérdésekben, nemcsak szimbolikus kérdésekben, nemcsak a klasszikus kisebbségi kérdések tekintetében, hanem a reálszféra vonatkozásában, az életminőség javítása szempontjából vonzó volt az emberek számára, és ehhez kaptuk meg a támogatást” – hangsúlyozta a VMSZ elnöke. Hozzátette, hogy mindezek mellett most először kötött a legnagyobb vajdasági magyar párt olyan koalíciós megállapodást, „amelyet nemcsak kirakhattunk az elektronikus felületekre, hanem úgy élhettük meg, mint egyfajta standardot. Most sikerült beépíteni egy koalíciós megállapodásba mindazokat a kérdéseket, amelyek számunkra fontosak”.

Magyarázata szerint egyetlen négyéves ciklus alatt biztosan nem lehet mindent megvalósítani, amiben megállapodtak, de „ennek a politikaépítésnek nem volt alternatívája”. Pásztor kifejtette: „Ha csak a megállapodás egyes elemeit tudjuk megvalósítani – például ha rendbe tudjuk hozni a nemzeti tanácsokról szóló törvény ügyét, ha infrastruktúra-fejlesztésre beruházásvonzási szándékokkal pénzeket tudunk a kormányzattól idevonzani, ha helyre tudjuk hozni a fejlesztési régiók határainak kérdését, ha a mezőgazdaság szférájában rendet tudunk csinálni, és ha a turizmus, a mezőgazdaság fejlesztésére pénzeket tudunk biztosítani, ha be tudjuk fejezni az alapítói jogok átvételének kérdését –, akkor azt gondolom, hogy előre tudunk lépni.”

Megpróbálunk konkrét, a többség számára is érthető mondatokban fogalmazni, és ezekhez az elképzelésekhez kérni a partnerséget – fejtette ki Pásztor István arra utalva, hogy a VMSZ nem beszél autonómiáról, mert „ezzel a szóval csinálni kell bálni”. Ehelyett önkormányzatiságról, a nemzeti tanácsról, a fejlesztési régiókról, a nyelvhasználatról, a parlamenti képviselétről, a regionális fejlesztésekről beszélnek. „Nem beszélünk autonómiáról, de valójában ez az autonómia” – szögezte le. „Nem mondjuk ki, mert ha kimondanánk, lehet, hogy ugyanazt élnék meg sokak részéről, mint amit Erdélyben és a Felvidéken megélnék” – tette még hozzá.

Magyar–magyar vonatkozásban életbevágóan fontosnak nevezte, hogy folytatódjon az a fajta közös gondolkodás és közös építkezés, amely jellemezte a 2010 augusztusától idáig tartó időszakot. „Azt gondolom, hogy ennek a stratégiai együttműködésnek a kölcsönös bizalom, a közösen megfogalmazott célok és a közös erőfeszítés volt a jellemzője, és nem az, hogy valaki Budapestről megpróbálta volna megmondani, hogy ki a nemzetáruló és ki az, aki hithű módon jár el” – részletezte a VMSZ elnöke.

A VMSZ szerepvállalását katalizátorszerepnek nevezte, amely mind a szerb, mind a magyarországi oldalról elfogadott, sőt a két fél igényli is a véleményeket és a közbenjárást.

Zárásként még elmondta, hogy pártja számára a területi autonómia hosszú távú célt jelent, de a vajdasági magyar közösség még nem járta körül ezt a kérdést. „Azért nem jártuk körül, mert egyszerűen erre ebben a pillanatban nincs meg a kapacitásunk, erre nincs meg az a fajta realitás sem, ami a nemzeti tanácsok irányába megvolt vagy megvan” – magyarázta. „Most mi nem tartjuk reálisnak a területi autonómia felvetésének a kérdését, de ha előre tudunk lépni például régiós fejlesztés szempontjából, akkor annak nagyon fogunk örülni” – tette még hozzá.

Összegzésként Pásztor István ismertette a VMSZ álláspontját, miszerint lépésről lépésre, párbeszéddel lehet kialakítani a pozitív viszonyt a kisebbség és a többség között.

E SZÁMUNK SZERZŐI

Beretka Katinka tanársegéd, Union Egyetem,
Dr. Lazar Vrkić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék

Eplényi Kata nemzetközi irodavezető, Balassi Intézet,
Nemzetközi Igazgatóság, Budapest

Dr. Korhecz Tamás egyetemi rendkívüli tanár, Union Egyetem,
Dr. Lazar Vrkić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék

Markovics Annamária tudósító, MTVA – MTI, Belgrád

Dr. Petar Teofilović egyetemi rendkívüli tanár, Union Egyetem,
Dr. Lazar Vrkić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék

Dr. Vizi Balázs egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Nemzetközi
Intézet, Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék, Budapest

