

TÓTH NORBERT

QUO VADIS, SZERBIA?

ÚJ FEJLEMÉNYEK A SZERB
KISEBBSÉGVÉDELMI SZABÁLYOZÁSBAN*

A téma kereteinek kijelölése, avagy bevezetés helyett

A közismert klisé szerint nem illik közhelyszerű felütéssel indítani, és ez minden bizonnyal igaz is, de most mégis meg kell jegyeznünk előjáróban, hogy a 2009-es esztendő mérföldkönek tekinthető Szerbia, a szerb jog és – a dolog természetéből adódóan – az állam területén élő kisebbségi közösségek szempontjából. A miloševići rezsim bukását követően Szerbia–Montenegró, majd az utóbbinak a föderációból való kiválása után, Szerbia fokozatosan közeledni kezdett az euroatlanti integrációnak nevezett folyamatot szimbolizáló és reprezentáló szervezetekhez, és ennek velejárójaként az azok által vallott elvekhez és értékekhez. Meglehetősen rögzös és érzékeny veszteségeket hozó, hosszú és nehéz örökséggel terhelt út ez, ugyanis az elmúlt egy évtizedben – más bel- és külpolitikai feszültségek és fiaskók mellett – komoly területi veszteségeket kellett elszenvednie az ez idő alatt kétszer is átnevezett szerb államnak. Montenegró 2006-os kilépését két évvel később Koszovó követte, igaz, az előbbi eseménnyel ellentétben az utóbbihoz nem kevés jogi, és különösen nemzetközi jogi kérdőjel kapcsolható. Koszovó, vagy a hivatalos szerb terminológia szerint „Koszovó-Metóhia” (esetleg Koszovó-Metohija) elszakadása sokkolta a szerb politikai és laikus közvéleményt, amely – egyebek mellett – felsejlik a 2006-ban, vagyis még jócskán a koszovói függetlenség kikiáltása előtt sietve elfogadott és népszavazással jóváhagyott új szerb alkotmány számos ezzel kapcsolatos rendelkezésében is.¹ A nehézségek dacára és a heves politikai viták ellenére 2009-ben a szerb parlament több, a nemzeti kisebbségek életét pozitívan befolyásolni képes jogszabályt is elfogadott. Első helyen kell megemlíteni ebben a kontextusban a *Nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvényt*, amely érthető módon számos ponton érintkezik más jogszabályokkal (tágabb értelemben természetesen a szerbiai belső jog egészével és a nemzetközi joggal), így mindenekelőtt az úgyszintén a tárgyévben elfogadott *Vajdasági autonómia-statútummal*. Érdekes adalék, és jól jellemzi a szerbiai kisebbségi tárgyú belpolitikai viták és félelmek minőségét, hogy Vajdaság Autonóm Tartomány statútumát két szerbiai politikai

* A tanulmány az OTKA K82501 sz. pályázat támogatásával készült.

párt,² az alkotmánnyal és több törvénnyel is ellentétesnek tartva, a szerb alkotmánybíróság elé utalta. A fentiek figyelembevételével a következő oldalakon különösen az alábbi kérdésekre keressük a választ:

– Mit takar a vajdasági autonómia, és más autonómia-megoldásokkal összevetve milyen mértékű autonómiával rendelkezik a Vajdaság az elfogadott statútum alapján?

– Hogyan illeszkedik a szerb belső jogba a vajdasági autonómia, elsősorban annak a szerb alaptörvénnyel való koherenciáját illetően?

– Milyen garanciát jelent a nemzeti tanácsokról szóló törvény a szerbiai kisebbségek számára?

– Milyen viszonyban áll egymással a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény és a vajdasági autonómia?

Szerbia és a területén élő nemzeti kisebbségi közösségek viszonya a szerb alkotmány alapján

Mielőtt a fentebb megfogalmazott kérdésekre megtalálnánk a választ, elengedhetetlen, hogy legalább röviden megismerkedjünk a 2006-ban elfogadott szerb alaptörvény legfontosabb és a kisebbségeket közvetlenül vagy közvetve érintő alapvonásaival, mivel csak ezek ismeretében értelmezhetők a 2009-ben, Szerbiában a kisebbségi jogokkal összefüggésben végbement változások.

Először is, a szerb alkotmány már az – alaptörvény értelmezése során vitathatatlan relevanciával rendelkező – preambulumban elvi éllel szögezi le, hogy Szerbiában valamennyi állampolgár és etnikai közösség egyenlő. Továbbá a jogszabály *Alkotmányos alapelvek* címet viselő és azokat felsoroló első részében rögzíti, hogy az állampolgárok tartományi autonómiához való joga korlátozza az államhatalmat, és a Szerb Köztársaság védi a nemzeti kisebbségek jogait. Az alaptörvény a kisebbségi jogokat individuális jogokként ismeri el, amelyeket a II. rész 3. fejezetében *A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai* cím alatt szabályoz. Az alkotmány szóhasználatában ugyan megjelent a „kollektív jogok” terminus is, ám azokra lényegében kollektív természetű egyéni jogokként tekint a jogszabály. Vagyis sok más állam gyakorlatához hasonlóan ez azt jelenti, hogy nem a közösség, hanem a közösséget alkotó természetes személyek minősülnek az ilyen jellegű jogok alanyainak. Ebben a tekintetben tulajdonképpen ugyanilyen módon szabályozta a kérdést a 2002-ben elfogadott, de értelemszerűen azóta hatályon kívül helyezett, Szerbia és Montenegró úgynevezett államszövetségét³ létrehozó *Alkotmányos Chartához* kapcsolt, és annak integráns részét képező *Az emberi és kisebbségi, valamint polgári szabadságokról szóló Charta*. A hatályos szerb alaptörvény értelmében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nemzeti tanácsokat választhatnak a kultúra, az oktatás, a tömegtájékoztatás, és a nyelvük és annak

írasmódja hivatalos használatára vonatkozóan, önkormányzatisághoz való joguk gyakorlása érdekében. Lényegében ez a rendelkezés tekinthető a nemzeti tanácsokról szóló törvény alkotmányos alapjának.

Ezenkívül az alkotmány megengedi a nemzeti kisebbségek érdekében alkalmazott pozitív diszkriminációt. Az alkotmányban rögzített jogok mellett az alaptörvény lehetővé teszi, hogy a tartományi szervek rendeletben további jogosultságokat állapítsanak meg a kisebbségi közösségek érdekében, természetesen ebben az esetben már csak az autonóm tartományra korlátozódó területi hatállyal. Az autonóm tartományokról az alkotmány hetedik része *Területi szervezet* cím alatt rendelkezik. Az alaptörvény értelmében Szerbia területén autonóm tartományok működnek, amelyekben keresztül a szerb polgárok a tartományi autonómiához való jogukat gyakorolják. Eszerint autonóm tartománynak minősülnek azok az autonóm területi közösségek, amelyeket maga az alkotmány hoz létre. Jelenleg a szerb alaptörvény két ilyen területi egységet nevesít, mégpedig a Vajdaság és a Koszovó és Metóhia autonóm tartományokat. A jogszabály – az elmúlt évtizedben történtek miatt – megkülönböztetett figyelemmel kezeli Koszovót, és tulajdonképpen privilegizálja azt a Vajdasághoz képest. Ez – többek között – abban is tetten érhető, hogy Koszovó kapcsán az alkotmány értelmében külön törvény szabályozná az autonómia részleteit, míg a Vajdaság esetében az autonómia-státútum a törvényekhez képest alacsonyabb szinten áll a szerb jogszabályi hierarchiában.

A meglévőkhöz képest új autonóm tartományok is létrehozhatók, régiak egyesíthetők, illetve szüntethetők meg alkotmányos alapon, de ehhez minden esetben módosítani kell a szerb alaptörvényt.⁴ Erre vonatkozó javaslatot az érintett polgárok népszavazás útján tehetnek a belgrádi parlamentnek.

Autonóm Vajdaság a Szerb Köztársaság kötelékében

Az úgynevezett vajdasági autonómia nem új keletű gondolat és jelenség, ugyanis történeti előzményei, az 1848-as úgynevezett „Szerb Vajdaságot” vagy a két világháború között működő Dunai Bánságot nem számítva is, legalább a második világhéget követő évekre vezethetők vissza.⁵ A speciális jogállást a Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság 1946. évi alkotmánya hozta létre első ízben, amelyet ezt követően valamennyi jugoszláv alaptörvény szentesített. Az alkotmányreformok közül kiemelkedik a közismert 1974. évi szövetségi alaptörvény, ami jelentősen kibővítette az autonóm területek (Koszovó és a Vajdaság) hatásköreit, azokat szinte tagköztársasági szintre emelve, és az 1974-ben elfogadott alkotmány, valamint autonómia-státútum lényegében azóta is viszonyítási alapot jelent a vajdasági autonómiát illetően.

A nyolcvanas évek végén, majd a kilencvenes évek elején, a Slobodan Milošević által félmjelzett időszakban a vajdasági autonómia mértékét jelen-

tősen csökkentették, igaz papíron az autonómiát soha nem számolták fel. A vajdasági közélet szereplői Milošević bukását követően és a koszovói konfliktussal párhuzamosan egyre hangsúlyosabban vetették fel a régió korábbi autonómiája visszaállításának szükségességét. Ennek és a meglévő társadalmi támogatásnak,⁶ továbbá egyéb tényezőknek is köszönhetően 2002-ben a parlament elfogadta az úgynevezett omnibusz-törvényt,⁷ amely több autonóm hatáskört is visszaállított a Vajdaság és Koszovó vonatkozásában, ám az még mindig jelentősen elmaradt a korábbi vajdasági igényektől. Az eseményeket Szerbiának az euroatlanti integrációba való bekapcsolódása és a külföldről érkező nyomás, valamint a már említett területi változások együttesen katalizálták. Végül a 2006-os új alkotmány elfogadása vezetett el Vajdaság régóta áhított, és az 1991-es statútumhoz képest jelentős előrelépést jelentő új alapszabályának elfogadásához. A vajdasági Képviselőház megkezdte a jogszabály előkészítését, és 2008 őszére elkészülhetett a Vajdasági Autonóm Tartomány (a továbbiakban mint Vajdaság AT is) statútumtervezete, amelyet az újvidéki „parlament”, az alkotmányban előírtaknak megfelelően, jóváhagyásra megküldött a szerb törvényhozásnak. Mivel a végül elfogadott változat több, különösen lényeges ponton is eltér a tervezettől, ezért a továbbiakban ezekre a különbségekre is figyelve elemezzük a 2010. január 1-jén hatályba lépett Vajdasági *autonómia-statútumot*.

A 2008-as tervezethez képest a legtöbb változás a statútumnak az alapvető rendelkezéseket tartalmazó I. részében van. Ezt megelőzően azonban már a jogszabály preambuluma sem felel meg az eredeti változatnak, ugyanis a vajdasági polgároknak az autonómiához való joga elől – amely a statútum elfogadásának alapját képezi – kikerült a „történelmi” jelző, amellyel a szerb parlament nyilvánvalóan arra akart utalni, hogy ez a jogosultság nem a múlt eseményeiből, hanem inkább a jelenkor tényezőinek szerencsés együttállásából vezethető le. Egyszerűbben fogalmazva, a vajdaságiaknak nincs történelmi jussa az autonómiához, annak megléte vagy éppenséggel hiánya kizárólag a területi állam szándékától függ.

A preambulumhoz hasonlóan a hatályos statútum 1. §-ában már nem szerepel a régió sajátos nemzeti, történelmi, kulturális és egyéb sajátosságaira tett utalás sem, mint ahogyan a Vajdaság közép-európaisága is könnyűnek találtatott a belgrádi revíziós procedúra során. Ennek oka az, hogy mivel Szerbia sem földrajzilag, sem pedig politikailag-kulturálisan nem tartozik Közép-Európához, az erre való hivatkozást feltehetően a vajdasági régióknak az első világháború előtti jogállására tett burkolt célzásnak, és a történelmi és nemzeti sajátosságokra, valamint jogra való hivatkozás kontextusában túlságosan fenyegetőnek érezhették a szerb parlamentben. Emiatt a Vajdasági Autonóm Tartomány lényegének definíciója meglehetősen lakonikusra sikerült, eszerint a Vajdaság „az itt élő polgárok autonóm tartománya, a Szerb Köztársaság kötelékében”. Továbbá „olyan régió, melyben hagyományosan ápolják

a multikulturalizmust, a vallási sokszínűséget és az egyéb európai elveket és értékeket”. Ezenkívül egy új bekezdést is beiktattak, amely lényegében megtiltja a külső-önrendelkezési jog gyakorlásának lehetőségét,⁸ és a Vajdaságot Szerbia elválaszthatatlan részének nyilvánítja. Ugyanígy szimbolikus jelentősége van annak a módosításnak is, amely szerint Újvidék nem az autonóm tartomány székvárosa – jöllehet már az 1974. évi autonómia-statútum is eképpen rendelkezett –, hanem annak csupán fő *adminisztratív* központja. A jogszabály emellett meghatározza a régió területét is, amely a Szerémség, a Bácska és a Bánát földrajzi tájegységeinek Szerbiához tartozó részein lévő⁹ települési önkormányzatok közigazgatási területére terjed ki. Ehhez kapcsolódóan – az autonóm területek esetén gyakran alkalmazott – garanciát jelent, hogy az autonóm tartomány közigazgatási határait csak regionális népszavazással lehet megváltoztatni. A statútum értelmében a Vajdasági Autonóm Tartomány jogi személyiséggel rendelkezik, amely nyilvánvalóan belső jogalanyiságot jelent, és nem egészül ki – amint arról a későbbiek során megbizonyosodhatunk – egy korlátozott és a nemzetközi példák alapján korántsem példa nélküli nemzetközi jogalanyisággal.¹⁰ Ezzel összefüggésben a Vajdaság AT *nemzetközi* viszonyait tárgyaló szakaszból *régióközi* együttműködés lett, és amíg a statútum-tervezet alapján az autonóm terület a hatáskörébe tartozó területeken nemzetközi szerződéseket is köthetett volna, a hatályos statútum szerint csak úgynevezett régióközi szerződések megkötésére van lehetősége. A Vajdaság erősen limitált külügyi mozgásteret kapott, amelyet Szerbia külpolitikájának keretében, és az állam területi integritása és jogrendje tiszteletben tartásával használhat ki. A gyakorlatban ez a régióközi szerződések kötése mellett más államok területi közösségeivel és autonóm egységeivel való együttműködést, nemzetközi társadalmi szervezetekben való esetleges tagsági viszonyt, és gazdasági, tudományos, oktatási, kulturális és idegenforgalmi céljai előmozdítását szolgáló képviseletek nyitásának lehetőségét jelenti Európa régióiban és Brüsszelben. Az utóbbihoz azonban a módosítások következtében a szerb kormány jóváhagyása is szükséges. Mivel a Vajdaság etnikailag, vallásilag, kulturálisan és nyelvileg is heterogén régió,¹¹ ezért a statútumban is szükséges volt rögzíteni az autonóm tartomány területén élő közösségek egyenjogúságát. A jogszabály tíz közösséget sorol fel, de a lista nem tekinthető taxatívnek, ugyanis tartalmazza az „egyéb” kategóriát is. Az egymással egyenjogú és nevesített „nemzeti” közösség – a sorrend az etnikai arányokat tükrözi – a szerbek, a magyarok, a szlovákok, a horvátok, a montenegróiak, a románok, a romák, a bunyevácok, a ruszinok és a macedónok. Azok a csoportok, amelyeknek a lélekszáma a 2002-es népszámláláson a tízezer főt nem haladta meg, lemaradtak a listáról. Az autonóm tartománynak hat hivatalos nyelve van, és pedig a szerb (mind cirill, mind pedig latin betűs írásmódban), a magyar, a szlovák, a horvát, a román és a ruszin. A számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségek a Vajdasági Autonóm Tartomány te-

rületén külön védelmet élveznek, az egyéni és kollektív jogok eddig elért szintje pedig nem csökkenthető. A nemzeti közösségek továbbá arányos képvisellel rendelkeznek az autonóm tartomány szerveiben, amelynek gyakorlatba ültetéséről a vajdasági kormány köteles gondoskodni. A nemzeti tanácsokról szóló törvény (részletesen L. *infra*) lényegét érinti a státútumnak a nemzeti közösségek autonómiájáról szóló rendelkezése. Ennek értelmében, a számbeli kisebbségben lévő vajdasági közösségek autonómiájukat választott nemzeti tanácsaikon keresztül érvényesíthetik, és az autonóm tartomány bevonja, illetve némely esetben bevonhatja azokat a döntéshozatalba, hatásköreinek egy részét pedig a nemzeti tanácsokra delegálja, illetve delegálhatja. A hatáskör-átruházás vagy -megosztás eseteiben azonban az autonóm tartomány köteles az ehhez szükséges eszközöket a nemzeti tanácsok rendelkezésére bocsátani. Vajdaság és a nemzeti tanácsok együttműködése egyszerre jelent párhuzamosan működő és autonómián belüli autonómiát, ami egy rendkívül összetett hatáskör- és feladatmegosztást feltételez, és szövevényes jogrendet hoz létre, amelynek részleteit a következő alfejezetben tárgyaljuk.

A vajdasági autonómia jellegéről

A vajdasági státútum bevezető rendelkezéseinek vázlatos ismertetése után nincs más hátra, mint hogy patikamérlegre tegyük a régió autonómiáját, azaz megválaszoljuk azt a kérdést, hogy autonómia-e a vajdasági autonómia, és ha igen, akkor pontosan melyik autonómiaformának felel meg. Első pillantásra nincs nehéz dolgunk, ugyanis az autonómia fogalmát használó társadalomtudományi területeken, így mindenekelőtt a jogtudományban, a politikatudományban, a szociológiában nem létezik egzakt és univerzálisan használható autonómia-definíció.¹² A témával foglalkozó szakemberek lehetőségei ebben a tekintetben így szinte korlátlanok, emiatt pedig jó néhány autonómia-definíció van használatban jelenleg. Azt is mondhatnánk, hogy mivel ebben a tekintetben kevés kötöttség létezik, akár el is fogadhatnánk a szerb belső jog álláspontját, amely kétségtől autonómiának nevezi a Vajdaság jogállását. A kérdés most már csak az, hogy szükségképpen autonómia-e valami attól, hogy annak nevezik. Amennyiben így volna – és ez nem feltétlenül mond ellent az imént tett megállapításoknak –, az autonómia csupán a szavak ereje által is létrejöhetne. A magunk részéről nem hiszünk a szómágiában, ezért alapvetően a jog- és politikatudomány határmezsgyéjén a témával összefüggésben kiérlelt és az autonómia-kutatások terepén meghatározónak számító vagy jellegzetes felfogások, továbbá a működő autonómiamegoldások segítségül hívásával tesszük mérlegre a Vajdaság autonómiáját.

Az első – lényegében magától értetődő – megállapítás, amit az analízis sikeressége érdekében meg kell tennünk, hogy a vajdasági autonómia nem te-

kinthető kisebbségi autonómiának, ugyanis az államalkotó többségi népeség és az autonómia-alkotó többség között nincs különbség. Ez még azzal együtt is igaz, hogy a vajdasági megoldás – ahogyan fentebb láthattuk – kiemelten kezeli a területén élő kisebbségi közösségeket, és helyzetük javítása érdekében nemcsak az állam, de az autonóm tartomány is élhet a pozitív diszkrimináció eszközeivel. Ennek ellenére nem lehet elvonatkoztatni attól, hogy területi alapú autonómia-megoldás esetében a kedvezmények címzettje a terület lakossága *en bloc*, emiatt pedig a vajdasági autonómia egy heterogén népesség alapú, ám komoly kisebbségvédelmi garanciákat is tartalmazó autonómia-megoldásnak minősíthető.

A következő stációban megpróbáljuk besorolni a vajdasági autonómiát valamelyik autonómiaformába. A vonatkozó szakirodalomban használt egyik legismertebb autonómia-típológia Georg Brunner és Herbert Küpper¹³ nevéhez kötődik.¹⁴ A Brunner–Küpper-féle felosztás kétféle, mégpedig területi és személyi autonómia között tesz különbséget. A kettő közötti *differentia specificát* a szerzőpáros szóhasználatával élve az autonómiajogok alanya jelenti. Eszerint az előbbi esetben egy adott terület teljes lakossága, míg az utóbbi esetben egy meghatározott kisebbségi közösség *tagjai* töltik be ezt a funkciót. A vajdasági példa mindezek alapján kétségtelenül területi alapúnak minősül, és pedig olyan megoldásnak, amely nem illeszkedik a területi állam általános közigazgatási szerkezetébe. Brunner és Küpper szerint ahhoz, hogy autonómnak nevezhessünk egy területet, annak legalább a következő feltételeknek meg kell felelnie. Elsőként nélkülözhetetlen a területi állam egészéhez képest legalább részben önálló képviseleti lehetőség megléte, vagyis egy olyan saját szerv működtetése, amely az adott régió lakosságára korlátozódoan látja el a népképviseleti funkciót. Ehhez kapcsolódóan az autonóm tartománynak saját végrehajtó szervvel is rendelkeznie kell, amelyet a népképviselet útján létrehozott parlamentáris jellegű szerv felügyel. A hatályos vajdasági autonómia-statútum megfelel ezeknek a követelményeknek, a népképviseleti funkciót a négyévente választott, 120 főből álló vajdasági Képviselőház (kvázi-parlament) látja el, amely egyúttal felügyeli az 1991. évi statútum által még Végrehajtó Tanácsnak nevezett és az új jogszabály által átkelesztett vajdasági *kormányt*. A szerzőpáros szerint a képviseleti funkció meglétén kívül szükséges még az is, hogy az autonóm szervezetnek biztosított jogkörök bizonyos stratégiai, a régió lakossága szempontjából vitális kérdéseket érintsenek vagy fedjenek. Ilyen terület mindenekelőtt az oktatás, a kultúra – amennyiben a régió csoportközi viszonyaiból adódóan szükséges –, az egyházi hatóságokhoz fűződő viszony, a terület lakossági összetétele arányának védelme garanciális és korlátozó intézkedések megtételének lehetőségével, és a pénzügyi autonómia – ideértve mindenekelőtt annak egy fontos garanciális elemét, mégpedig a közvetlen adó kivetésének – jogával. A felsorolt kritériumok közül a vajdasági autonómia, igaz, csupán minimális mértékben,

de többé-kevésbé mindegyiknek megfelel. Az autonóm Vajdaságnak ugyanis vannak az alkotmányban és a statútumban is felsorolt hatáskörei az oktatás (tanügy) és a kultúra területén, így például – közelebbről meg nem határozott – tanügyi és közművelődési intézményeket alapíthat, a vajdasági székhellyel rendelkező alapítványok és alapok tekintetében közigazgatási feladatokat lát el, és szabályozhatja az úgynevezett tartományi jelentőségű kérdéseket az oktatás és a kultúra vonatkozásában. Emellett a statútum megemlíti a vonzó lehetőséget jelentő Vajdasági Tudományos és Művészeti Akadémiát, amelyet a vajdasági Képviselőház hoz létre, a majdani alapító jogszabályban meghatározott tevékenységi körrel. Problémát jelent azonban, hogy a hatáskörök nem kellőképpen konkrétak, emiatt az autonómia kereteinek pontosításában várhatóan komoly szerepe lesz majd a szerb alkotmánybíróságnak. Az előzőhöz hasonló absztrakt módon van szabályozva az autonóm tartomány és az egyházak kapcsolata: „a tartomány együttműködik a területén található egyházakkal és felekezetekkel, valamint támogatja azok közérdekű tevékenységét”. Az autonómiára vonatkozó meglévő jogszabályok explicit korlátozásokat és csekély mértékű garanciákat is tartalmaznak a vajdasági etnikumközi arányok megőrzésére vonatkozóan. Az erőszakos asszimiláció tilalmának alkotmányban rögzített elve mellett ilyen általános garancia lehet az, hogy a statútum a Vajdasági Autonóm Tartomány kiemelt jelentőségű, általános értékeként ismeri el a régió többnyelvűségét és a multikulturalizmust.

A Brunner-Küpper-féle szempontrendszernek nélkülözhetetlen eleme a hatékony működéshez szükséges pénzügyi autonómia. Ehhez kapcsolódóan már Szerbia alaptörvénye is rögzíti, hogy Vajdaság Autonóm Tartomány éves költségvetése Szerbia büdzséjének legalább 7%-át el kell hogy érje, ami egyfelől üdvözlendő, mivel alkotmányos garanciát jelent, másrészt viszont felveti az arányosság kérdését is. Így jól mutatja az autonómia szintjét az, hogy egy, a Szerbia lakosságának megközelítőleg 27%-át (Koszovót is beleszámítva 21%-át) reprezentáló autonóm tartomány csak a bruttó hazai termék legalább 7%-át kitevő büdzsé felett diszponál, ráadásul úgy, hogy a régiónak az éves GDP-ből való részesedése megközelítőleg 40%.¹⁵ Természetesen lehet, hogy árnyaltabbá válik a kép, ha nem a népességszámot vagy a megtermelt jövedelmet vesszük alapul, hanem a területi állam által a tartománynak átadott feladatköröket.

Az alkotmány megengedi, hogy az autonóm tartományok közvetlenül adókat vessenek ki a területükön élő lakosságra. Szokatlan viszont az a megoldás, hogy a vajdasági költségvetés kiadási oldalánál egy komolyanak tűnő strukturális korlátozás is szerepel, amely szerint a büdzsé háromheted részét nagybefektetési kiadásokra kell felhasználni. A saját bevételek mellett Vajdaság AT tevékenységének ellátására hiteleket is felvehet, illetve kiegészítő átutalásokat kaphat a szerb központi költségvetésből, de hogy pontosan mi-

lyen feltételek mellett és összegben, ez nincs meghatározva. Úgyszintén a gazdasági függőséget erősíti és ezzel párhuzamosan az autonómiát gyengíti, hogy a státútum értelmében az autonóm tartomány vagyonát külön törvény állapítja majd meg. A státútum-tervezetben ennél alkalmasabb fordulatot találhatunk, ugyanis a vajdasági képviselőház eredeti elképzelései szerint az autonóm tartomány szervei által használt ingó- és ingatlanvagyon *ex lege* az autonóm tartomány vagyonába került volna.

A Brunner–Küpper szerzőpáros szerint végezetül a területi autonómia lényegadó sajátossága az is, hogy az állam és az autonóm terület közösen, az esetlegesen közöttük, avagy az autonóm szervek és az állampolgárok között a későbbiekben felmerülő viták kezelésére intézményeket hoz létre. Vajdaság Autonóm Tartomány mindkét ezzel kapcsolatos előfeltételnek megfelel. Egy esetleges normakollízió esetében az alkotmánybíróság feladata a konfliktus feloldása. Ebben a tekintetben az alkotmányosság legfőbb óra egyfelől védi a tartományi autonómiát, másrészt biztosítja a szerbiai jogszabályi hierarchiára vonatkozó rendelkezések betartását. Ide kapcsolódóan a vajdasági Képviselőház, illetve az „autonóm” kormány panaszt nyújthat be az alkotmánybírósághoz, amennyiben állami vagy helyi önkormányzati szervnek valamely egyedi aktusa következtében az autonóm jogkörök gyakorlása ellehetetlenülne, másrészt pedig amennyiben az autonóm tartomány valamely általános vagy egyedi jogi aktusa magasabb szinten álló jogforrásba ütközne, úgyszintén az alkotmánybírósághoz lehet fordulni. Ezenkívül a tartományi és az országos szervek kötelesek együttműködni egymással, és a kooperáció érdekében az autonóm tartomány indítványozhatja egy, a Vajdaság és a Szerb Köztársaság képviselőiből álló vegyes bizottság felállítását, amelynek az együttműködés elősegítése volna a feladata. Problémát jelent azonban ebben a vonatkozásban, hogy sem a státútum, sem pedig más jogszabály nem konkretizálta eddig a vegyes bizottság szerepét, hatáskörét és összetételét. A Vajdaság területén élő szerb állampolgárok és az autonóm tartomány közötti konfliktusokat egyfelől a szerb igazságszolgáltatás rendszerén belül, másrészt pedig a vajdasági Képviselőház által választott ombudsman segítségével lehetséges megoldani. Ombudsman választására az 1991. évi autonómia-státútum is lehetőséget adott, és egy korábbi képviselőházi határozat már ki is jelölte a jogintézmény jogszabályi kereteit, amelyet az új státútum végrehajtásáról szóló tartományi képviselőházi rendelet fenntartott hatályában. Jól látható ezek után, hogy a Brunner–Küpper-féle felosztásban a vajdasági megoldás megfelel az autonóm területekkel szemben támasztott kritériumrendszernek, de a pontosabb kép érdekében érdemes még néhány ezzel kapcsolatos tesztet elvégezni.

A finnországi Åbo Akademi Emberi Jogi Intézete által szervezett, nemzetközi szakértőkből álló és az autonómia különböző típusait vizsgáló munkacsoport a fentebb ismertetett Brunner–Küpper-féle modellnél jóval differen-

ciáltabb autonómia-típológiában gondolkodik. A továbbiakban a munkacsoport egyik tagja, az amerikai Michael Tkacik¹⁶ által felvázolt követelményrendszer segítségével vizsgáljuk meg a vajdasági autonómiát.¹⁷ Tkacik a területi állam és az autonóm entitás közötti hatalommegosztás mértéke alapján a következő ötféle lehetséges autonómatípus vagy -fokozat között tesz különbséget: személyi, kulturális, funkcionális, adminisztratív, törvényhozási autonómia. Ebben a felosztásban a törvényhozási autonómia nagyjából megfelel a Hurst Hannum által teljes autonómiának nevezett típusnak,¹⁸ amennyiben a horizontális hatalommegosztás szintje ebben a változatban a lehető legteljesebb.¹⁹ A Tkacik szerinti személyi, kulturális és funkcionális autonómia – némi korrekcióval ugyan, de – tulajdonképpen a Brunner–Küpper-féle felosztás személyelvű, míg az adminisztratív és a törvényhozási autonómia pedig a területi autonómia eltérő fokozatait jelentik. Tkacik szerint a törvényhozási autonómiát háromféle lehetséges rétegbe tartozó ügycsoportok jellemezhetik. Ezek közül a legfontosabb az, amelyet a szerző az első rétegbe tartozó ügyeknek nevez,²⁰ ezek hiánya nélkül ugyanis egyáltalán nem beszélhetünk törvényhozási autonómiáról. Az első réteget alkotó ügyek közé sorolható mindenekelőtt az, hogy az autonóm területen a népképviselői elv alapján választott szervnek bizonyos, a régió lakossága szempontjából lényeges kérdésekben törvényhozási hatásköre van. Ez azt jelenti, hogy az autonóm terület legfontosabb jogalkotási aktusainak csak két belső jogi jogszabálynak, mégpedig a területi állam alkotmányának és az autonómia-státútumnak kell megfelelniük. Az ilyen esetekben az autonómia-státútum legalább az állam törvényeivel megegyező szinten, de esetleg azok és az alkotmány között is állhat. A Vajdasággal kapcsolatban azonban nyilvánvalóan nem beszélhetünk erről, ugyanis a szerb alkotmány értelmében az autonómia-státútumnak összhangban kell lennie nemcsak az alkotmánnyal, de a szerb törvényekkel is. Vagyis ez azt jelenti, hogy a vajdasági státútum a törvények és a kormányrendeletek közötti szinten áll a szerb jogforrási hierarchiában. Az alkotmány és a vajdasági autonómia-státútum alapján a tartományi Képviselőház által meghozható legmagasabb szintű jogszabály, vagyis az úgynevezett tartományi képviselőházi *rendelet*, amelynek jellegét egyébként elnevezése is kitűnően mutatja, nem lehet ellentétes az adott tárgykörben született szerb törvénnyel, ami jelentősen szűkíti az autonóm szervek mozgásterét, és így magát a vajdasági autonómiát is. Az első feltételnek tehát a Vajdaság speciális jogállása nem felel meg. André Légaré és Markku Suksi szavaival élve, akik ebben a tekintetben a közhatalom két válfaja, jelesül a törvényhozó és a szabályozó hatalom között tesznek különbséget, a Vajdasági Autonóm Tartomány csak az utóbbival rendelkezik.²¹ Az autonómia-státútum tervezete egyébként eredetileg törvényi erőt szánt volna a tartományi képviselőházi rendeleteknek, de a szerb parlament ezt nem engedélyezte, mivel az – egyéb megfontolások mellett természetesen – tételesen beleütközött volna a szerb alkotmányba.

A törvényhozási autonómia vagy teljes területi autonómia következő szükséges jellemzője a végrehajtási hatalom megosztása az autonóm tartomány és a területi állam között, mégpedig úgy, hogy az előzőt egy, az autonóm parlament által választott és annak felelős autonóm kormányzat, az utóbbit pedig egy választott vagy kinevezett személy (kormányzó, főbiztos, felügyelő) képviseli. A Vajdaságban a végrehajtó hatalmat a tartományi közigazgatásra támaszkodó úgynevezett kormány jeleníti meg, amely feladatai ellátása során tartományi rendeleteket alkothat, de ezeknek összhangban kell lenniük az alkotmánnyal, a törvényekkel, a statútummal és a tartományi képviselőházi rendeletekkel. A kormány mozgásterére ennél fogva viszonylag szűk. Az államot reprezentáló egyszemélyi pozíció létesítésére a Vajdaságban nem került sor, mégpedig feltehetően azért, mert a tartomány részére biztosított önállóság foka nem indokolja egy állandó jelleggel a tartományban tartózkodó és az állam érdekét képviselő személy kinevezését.

A törvényhozási autonómia harmadik ismérve az, hogy az autonóm területen az állam igazságszolgáltatási rendszerétől részben vagy teljesen eltérő igazságszolgáltatási rendszer működik, vagy annak kialakításában az autonóm területnek meghatározó szerepe van. Nos, a Vajdaságnak nincs saját igazságszolgáltatási rendszere és annak kialakítására vagy megváltoztatására csak rendkívül csekély befolyással rendelkezik, így ez a feltétel sem teljesül.

Tkacik negyedikként említi a nyelv szerepét, ami azt jelenti, hogy minél jobban érvényesülnek az adott régióban többségben élő, de az állam szempontjából kisebbségi lakosok nyelvi szempontjai, a törvényhozási autonómia annál teljesebb. Tekintve, hogy a Vajdaság területén a szerb közösség, vagyis az államalkotó nemzet adja a többséget, a vizsgált esetben ez a szempont sem érvényesül, még akkor sem, ha a vajdasági autonómia egyébként elvileg védi, és kiemelten kezeli a területén élő kisebbségek nyelvi érdekeit és jogait.

A törvényhozási autonómia ötödik ismervét az autonóm területnek az országos döntéshozatalban való képviselői és részvételi jogai jelentik. A Vajdaság lehetőségei és szerepköre ebben a vonatkozásban is nagyon szerények, a régió ugyanis nem rendelkezik saját jogú képviselővel a szerb parlamentben esetleg kormányban, a számára lényeges kérdésekben hozott törvények kapcsán nemely esetben javaslattevői, véleményezői, illetve kezdeményezői joga van.

Végezetül a hatodik ismervet az autonómiát övező garanciák szilárdsága, vagyis az autonóm státusz megváltoztatásának vagy megszüntetésének nehézségi foka jelenti. A lehető legjobb forgatókönyv ebben a vonatkozásban az, ha az autonómia mögött valamilyen nemzetközi jogi vállalás, esetleg nemzetközi szerződés áll, de a minimális teljesítendő feltételt az alkotmányba foglalt garancia jelenti.

A vajdasági autonómia megfelel ennek az előfeltételnek, ugyanis a régió jogállásának megváltoztatásához alkotmánymódosításra van szükség. A fentiek alapján a Vajdaság nem törvényhozási (vagy teljes területi) autonómia-

val, hanem adminisztratív (vagy területi-adminisztratív) autonómiával rendelkezik. Hasonló státusza van például Korzikának vagy a Krím-félszigetnek, ahol az autonóm jogalkotónak nem törvényalkotó, hanem csak korlátozott mértékű szabályalkotó hatásköre van.

Maria Ackrén, a fentebb említett munkacsoport másik tagja, három tényező vizsgálatát tartja nélkülözhetetlennek az autonómia szintjének meghatározásakor.²²

1. táblázat

| A garancia legmagasabb szintű szabályozása | Törvényhozó jogkör van | | Törvényhozó jogkör nincs | |
|--|--|-------------------------|--------------------------|--|
| | Adóketési jog | | Adóketési jog | |
| | Igen | Nem | Igen | Nem |
| Alkotmány | Azori-szigetek, Venezia Giulia, Kosovó, ²³ Madeira, Szardínia, Szicília, Dél-Tirol, Aosta-völgy | Åland-szigetek | Nahicseván, Vajdaság | Krím-félsziget |
| Törvény | Amerikai Szamoa, Anguilla, Aruba, Bermuda, Brit Virgin-szigetek, Kajmán-szigetek, Cook-szigetek, Falkland, Francia-Polinézia, Féőer-szigetek, Gibraltár, Grönland, Guernsey, Hongkong, Man-sziget, Jersey, Virgin-szigetek, Macao, Montserrat, Holland-Antillák, Niue, Pitcairn-szigetek, Puerto Rico, Skócia, Szent-Helena, Tokelau, Turks és Caicos szigetek | Guam, Norfolk-sziget | | Korzika, Mayotte, Észak-Írország, Új-Kaledónia, Szent Pierre és Miquelon, Wales, Wallis és Futuna |

– Az autonóm terület alkothat-e állami törvénnyel azonos rangú jogszabályokat?

– Az autonóm terület rendelkezik-e a közvetlen adókivetés jogával?

– Az autonóm terület milyen szintű jogszabályban szabályozott garanciákkal rendelkezik?

A feltett kérdésekre adható válaszok alapján Ackrén nyolc lehetséges csoportba sorolta az autonóm területeket,²⁴ amelyben a Vajdaság az 1. sz. táblázat szerint helyezhető el.

Ackrén szempontjai szerint a Vajdaság az Azerbajdzsánhoz tartozó Nahicseváni Autonóm Köztársasággal került egy csoportba. A vajdasági megoldáshoz hasonlóan a nahicseváni alkotmány – amely lényegében nem más, mint az autonómia-statútum – az azerbajdzsáni jogforrási hierarchiában az alkotmány és törvények alatt áll. Ezek alapján Nahicseván is úgynevezett adminisztratív autonómiával rendelkezik még akkor is, ha az azerbajdzsáni jogszabályok szerint jogosult közvetlen adók kivetésére. Úgyszintén a vajdasági példához hasonlatos az is, hogy Nahicsevánban sem egy meghatározott kisebbségi közösség az autonómia kedvezményezettje, mivel a Törökország, Irán és Örményország közé beekelődött azerbajdzsáni exklávéban és magában a területi államban is az azeriek vannak többségben.

A nemzeti tanácsokról szóló törvény

A vajdasági autonómia részletes elemzése után az úgyszintén 2009-ben elfogadott, *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól* szóló törvény elemzésére is kitérünk. Kisebbségi nemzeti tanácsok létrehozását eredetileg a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló 2002. évi törvény 19. §-a tette lehetővé, a nemzeti tanácsokról szóló törvény tulajdonképpen ennek a törvényhelynek a realizálása érdekében tett fontos lépésnek mondható. Az új jogszabály az eddigi közvetett (elektorális) választási mód mellett bevezette a közvetlen, vagyis az érintett nemzeti kisebbségek tagjai által történő választás lehetőségét, ezek alapján a nemzeti tanácsok szabadon dönthetnek arról, hogy melyik módszert részesítik előnyben. A (belső) jogi személyiséggel rendelkező nemzeti tanácsok célja a Szerbia területén élő nemzeti kisebbségeknek az identitásuk megőrzése szempontjából stratégiai jelentőségű területeken (oktatás, kultúra, tömegkommunikáció, valamint a hivatalos nyelv- és íráshasználat) való, az alkotmányban és más jogszabályokban biztosított önkormányzati jogok gyakorlása és érvényre juttatása. A jogi személyiség megszerzése regisztrációhoz kötött, amelyhez először el kell fogadni a nemzeti tanács alapszabályát és a testületet be kell jelenteni az emberi- és kisebbségi jogokkal megbízott illetékes minisztériumnak, amely nyilvántartást vezet a taná-

csokról és alkotmányossági, valamint törvényességi felügyeletet gyakorol azok működése felett.

A 2009-ben elfogadott törvény konkretizálja a nemzeti tanácsok hatáskörét a fentebb felsorolt területeken, ezek alapján a testületi önkormányzást folytató tanácsok véleményezési, javaslattevési, (érdek)képviselői, alapítói és fenntartói, vagyongazdálkodói és szimbolikus jogokkal és funkciókkal rendelkeznek. Mivel a nemzeti tanácsok a személyi elv, nem pedig a területi elv mentén szerveződnek, ezért a vajdasági autonómia kapcsán korábban elmondottak miatt – és a Tkacik-féle felosztást alapul véve – esetükben sem törvényhozási (területi), sem pedig adminisztratív autonómiáról nem beszélhetünk.

Yash Ghai a személyi és területi elvű kisebbségi autonómiaformák mellett egy harmadik lehetséges változatról, mégpedig a csoportautonómiáról is beszél, amelynek a kedvezményezettje egy jól körülhatárolt kisebbségi csoport (és áttételesen ugyan, de a csoporthoz tartozó természetes személyek).²⁵ Csoportautonómiáról eszerint akkor szólhatunk, ha egy kisebbségi csoport közvetlen választás vagy delegálás útján létrejött testületére az állam meghatározott (különösen oktatásügy, kultúra, vallás) területeken jogalkotó vagy adminisztrációs hatásköröket telepít. Ghai ehhez hozzáteszi, hogy a területi autonómia esetében általában jóval nagyobb az érintett közösség vagy közösségek számára biztosított mozgástér, mint fordítva. A szerző csoportautonómiának tekinti az indiai muszlimok és az izraeli arabok státuszát, továbbá az észt, lett, orosz és magyar kisebbségvédelmi szabályozást is.

A már korábban többször hivatkozott Michael Tkacik a lehetséges személyi elvű autonómia megoldások kapcsán személyi-, kulturális-, valamint funkcionális autonómiák között tesz különbséget, hangsúlyozva, hogy számos szürke zóna létezik, és a funkcionális autonómia esetén sokszor kombinálódik a személyi és területi elv. Tkacik szerint a személyi autonómia kizárólag a legalapvetőbb polgári és politikai jogok biztosítását jelenti, így valójában minden polgári demokráciában egyúttal személyi autonómia is működik.²⁶ Suksi szerint a személyi autonómia annak horizontális dimenziójában mindenképp a kisebbségi csoport számára biztosított egyesülési jog elismerését jelenti annak érdekében, hogy azok az általuk fontosnak ítélt területeken komoly tevékenységet tudjanak kifejtetni.²⁷ Tkacik véleménye szerint ezzel szemben már kulturális, nem pedig személyi autonómiáról beszélünk abban az esetben, ha az autonómia alanya egy meghatározott (kisebbségi) csoport, amelyet az állam bizonyos mértékű szabályozó jogkörrel is felruház.²⁸ Suksi és Asbjörn Eide a kulturális autonómiát egy meghatározott csoport kultúrája megőrzése érdekében folytatott személyi elven működtetett önszabályozáshoz való jogaként²⁹ értelmezi.³⁰ Ezzel szemben a funkcionális autonómia területi és személyi elven egyaránt működtethető és a kulturális autonómia továbbfejlesztett változataként is felfogható. Ebben az esetben is van legalább egy vagy több, a kisebbségi közösség által szabályozható és számá-

ra stratégiai jelentőséggel bíró ügycsoport.³¹ A lényegi különbséget az jelenti, hogy funkcionális autonómia esetében jóval nagyobb mozgástér marad a szabályozásra, mint a kulturális autonómia esetén. Tkcik ezek után kulturális autonómiának véli az Észtország és Oroszország által működtetett kisebbségvédelmi rendszert és a finnországi számik státuszát, igaz, ez utóbbit már a kulturális és a funkcionális autonómia közötti „szürke zónába” is besorolhatónak látja. A finnországi svédajkú közösség érdekében működtetett szisztémát pedig egy nagyon erős jogositványokkal felruházott funkcionális autonómiának tartja. A szerbiai nemzeti tanácsi modell a tkaciki felosztásban valószínűleg átmenetet képezne a kulturális és a funkcionális autonómia között, az előbbihez közelítené a rendkívül korlátozott (valójában néhány szimbolikus esetet kivéve nem is létező³²) szabályozó hatásköre és személyi elvűsége, az utóbbihoz pedig a tanácsok nagyon erős legitimációjának lehetővé tétele³³ és az ügykörök relatíve széles skálája.

Korábban a Vajdaság kapcsán már említettük, hogy a Georg Brunner – Herbert Küpper szerzőpáros két (kisebbségi) autonómiaforma között tesz különbséget, úgymint személyi és területi autonómia. Brunner–Küpper szerint a személyi autonómia „úgy határozható meg, mint egy csoportnak biztosított, az autonómia különböző jogait és hatásköreit gyakorló intézményi struktúrákkal ellátott önkormányzat egy formája”.³⁴ Vagyis ahogyan már korábban is láthattuk, a két szerző nem bontja fel a területi és a személyi autonómiát további kategóriákra, ez utóbbit esetenként a kulturális autonómia szinonimájának tartva. Nagyjából hasonló állásponton vannak a téma magyar szakértői is. Így a teljesség igénye nélkül: Kardos Gábor,³⁵ Majtényi Balázs³⁶ és Vízi Balázs.³⁷ A szerbiai nemzeti tanácsok ebben a felosztásban egyértelműen a személyi/kulturális autonómiák osztályába sorolhatók be.

Értékelés és záró megjegyzések

Írásunk elején feltettünk néhány, a témára vonatkozó kérdést, amelyet igyekeztünk – lehetőségeinkhez képest – az előző oldalakon megválaszolni, és amelyeket most egy rövid értékelés keretein belül összefoglalunk.

A vajdasági autonómiának nevezett megoldás – ahogyan fentebb láthatuk – bár nevezhető autonómiának, a részére biztosított jogkörök azért jócskán elmaradnak az ideálistól, és a más országokban működő és valóban sikeresnek nevezhető megoldásoktól. A Vajdaság AT egy területi elven működő, bár főként adminisztrációs feladatokra szűkített és korlátozott jogalkotási lehetőséggel rendelkező entitás. Az alkotmányban megjelenő státuszgaranciák ellenére a legfőbb probléma az, hogy a vajdasági Képviselőház nem alkothat a szerbiai törvényekkel azonos szintű jogszabályt a hatáskörébe tartozó területeken.³⁸ Ez a gyakorlatban azt jelentheti, hogy adott

esetben hiába hoz az újvidéki (kvázi-)parlament egy, a tartományi érdekeknek megfelelő tartományi képviselőházi rendeletet például az oktatás vagy a kultúra területén, azt egy későbbi, azonos tárgykörben született és azzal tartalmilag ellentétes szerb törvény részben vagy egészben érvénytelenné teszi. Azaz Korhecz Tamás szavaival élve a Vajdaság tulajdonképpen egy kiskorúsított vagy gyámság alatt álló területi autonómiával rendelkezik Szerbián belül.³⁹

Hasonló problémát jelent az autonómia pénzügyi-gazdasági alapjainak bizonytalansága és aránytalansága is. Jelenleg ugyanis nem tudható, hogy pontosan mi tartozik majd az autonóm tartomány vagyonaiba – ezt egy eddig még meg nem alkotott szerb törvény fogja rendezni –, és a vajdasági költségvetés tervezését illetően is jelentős a területi államtól való függőség. Valójában a mostani autonómia nem éri el az 1974. évi jugoszláv szövetségi alkotmányban és az az alapján kodifikált autonómia-statútumban meghatározott mértéket.⁴⁰ A 2006-ban elfogadott szerbiai alkotmány alapján felsejlő új, többdimenziós jogrend érdekessége továbbá, hogy bár az alaptörvény elvileg és látszólag két egyenrangú autonóm tartományt – Koszovót és a Vajdaságot – is nevesít, az előbbi – ugyan eddig még el nem fogadott – autonómia-statútuma az utóbbiéval ellentétben külön törvényben kerülne kihirdetésre. Vagyis ennek megfelelően Koszovó *elméletileg* magasabb szintű autonómiát kapna Szerbiától, mint a Vajdaság, igaz, az ezzel kapcsolatos és korábban hangoztatott szerb tervek szerint Koszovó sem rendelkezne a törvényerejű jogszabályok alkotásának jogával,⁴¹ ami a fentiek fényében⁴² jogi nonszensznek tűnik. Végül a vajdasági autonómia-statútum egyértelműen összhangban áll a szerb alkotmánnyal, míg a hatályos törvényekkel való koherenciájáról várhatóan az alkotmánybíróság foglал majd állást.

Ami a nemzeti tanácsokról szóló törvényt illeti, itt is elmondható, hogy bár a korábbi helyzethez képest a megalkotott jogszabály egyértelműen előrelépésnek számít, azért – különösen a vajdasági magyarság szempontjából – az még mindig elmarad az optimálistól. Így az eredeti követelések közül nem valósult meg a magyar területi autonómia, pedig hasonló esetekben arra is van példa a nemzetközi gyakorlatban, hogy egy autonóm területen belül vagy esetleg mellett egy másik – az adott térség etnikumközi viszonyait pontosabban tükröző – autonóm területi entitást is létrehoznak. Ilyen megoldást alkalmaznak majd várhatóan a kanadai frankofón Québec területén, ahol a tervek szerint hamarosan létrejön az ottani inuitok érdekeit képviselő Nunaviki Regionális Kormányzat. Emellett a szerb alkotmány alapján elfogadott törvény egy erős legitimációs lehetőséget biztosító nemzeti tanácsok létrehozásának esélyét teremti meg a szerbiai kisebbségi közösségek számára, de az erős legitimáció mellé azonban viszonylag erős kormányzati felügyelet is párosul. A jogszabály külön érdekessége, hogy annak hatálya elvileg Koszovó területére is kiterjed – ami egyéb kérdések mellett – felveti az

extraterritorialitás problémáját. További kétségeket okozhat az, hogy a nemzeti tanácsok számára a törvényben biztosított feladatokat és funkciókat a viszonylag gyenge részvételi lehetőséget biztosító javaslattételi, véleményezési és kezdeményezési hatáskörök dominanciája jellemzi. Öröm az örömben azonban, hogy a megteremtett gazdasági alapok több mozgásteret biztosíthatnak a kisebbségi közösségeknek identitásuk megőrzése tekintetében a korábbi helyzethez képest, ugyanis a nemzeti tanácsok, lévén jogi személyek, gazdasági tevékenységet is folytathatnak. Ezenkívül a szerb központi költségvetésből egy évente meghatározott forrásösszegre jogosultak, sőt az autonóm tartományok és a helyi önkormányzatok⁴³ is biztosíthatnak számukra további pénzeszközöket, amelyet a nemzeti tanácsok kötelezően vezetett számláira kell utalni. A nemzeti tanácsok emellett részt vesznek a kisebbségi kulturális és oktatási tevékenységet támogató, de az illetékes minisztérium által igazgatott úgynevezett Nemzeti Kisebbségi Költségvetési Alap forrásaibanak elosztásában. A törvény végrehajtását továbbá a szokásos igazságszolgáltatási garanciákon túlmenően új, a jogalkotó által kreált szabálysértési kategóriák is biztosítják.

Summa summarum, zárásképpen is kénytelenek vagyunk egy közhelyszámba menő (angol) közmondást idézni, amely szerint: a puding próbája az evés, ugyanis mind a vajdasági autonómiának, mind pedig nemzeti tanácsi rendszernek vannak erényei, esetleges fogyatékságaik pedig megmutatkoznak majd néhány évnyi működésük során. A jó hír az, hogy van esély a későbbi korrekciókra is, mivel a Vajdasági Autonóm Tartomány és a nemzeti tanácsok is rendelkeznek a jogszabályok kezdeményezésének és módosításának jogával.

Jegyzetek

- ¹ A szerb alkotmány vonatkozó cikkelyeinek magyar fordítását L. *Föld-rész* 2008/1.
- ² A Szerbiai Demokrata Párt és az Új Szerbia nevű szervezet.
- ³ Nemzetközi jogi értelemben a 2003 és 2006 között létezett Szerbia és Montenegrónak nevezett állam nem államszövetség, hanem szövetségi állam volt.
- ⁴ A hatályos jogszabályok szerint – más aktorok mellett – legalább 150 000 választópolgár kezdeményezheti az alkotmány módosítását. Új autonóm tartomány létesítése, régi megszüntetése vagy összevonása esetén azonban úgy tűnik, hogy szigorúbb a szabályozás. Annak ellenére, hogy formailag és első lépésként ez is alkotmánymódosítást jelent, ehhez mégsem elegendő 150 000 választópolgár aláírása, ugyanis, mint ahogyan azt láthattuk, ehhez érvényes és eredményes népszavazás kell.
- ⁵ A vajdasági autonómia történeti előzményeit L. Korhecz Tamás: A vajdasági tartományi autonómia és nemzetiségi önkormányzat. In: Szarka László et al. (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban* (Gondolat Kiadó, Budapest, 2009) 172–190. p.

- ⁶ Egy 2002-ben elvégzett felmérés szerint a vajdaságiak 58%-a támogatja a régió autonómiáját 10%-a pedig a tagköztársasági státuszt. L.: Lázár Zsolt – Stepanov, Radivoj: Vojvodinians' View on the Constitutional and Legal Status of Vojvodinia. In: Lázár Zsolt (ed.): *Vojvodina amidst Multiculturalism and Regionalization* (Mediterran Publishing, Novi Sad, 2007) 52. p.
- ⁷ Hivatalosan: *Egyes autonóm tartományi hatáskörök meghatározásáról szóló 2002. évi törvény*.
- ⁸ A külső önrendelkezéshez való jog gyakorlásának lehetőségére is van példa autonóm területek esetében. Így például a Moldáv Köztársasághoz tartozó Gagauzia élhet ezzel a joggal, amennyiben Moldávia szuverenitása tekintetében alapvető változás következne be.
- ⁹ Az 1918 előtt egységes Délvidék egyik tájegységének teljes területe sem tartozik jelenleg Szerbiához. A történelmi Szerémség (lényegében a korábbi Szerém vármegye) nyugati mintegy egyharmada Horvátországhoz, a Bácska északi része Magyarországhoz, a Bánát vagy más néven Bánság keleti kétharmada Romániához tartozik.
- ¹⁰ A korlátozott nemzetközi jogalanyiség esete merül fel például a Dániához tartozó Feröer-szigetek és Grönland, valamint a finnországi Åland esetében. Az előbbi két entitás limitált esetkörben ugyan, de nemzetközi szerződéseket köthet, valamint diplomáciai képviselőket tarthat fent, és mindhárom régió tagja lehet nemzetközi szervezeteknek.
- ¹¹ A 2002-ben felvett népszámlálási adatok szerint a Vajdaság lakosságának 65%-a szerb etnikumú, míg a fennmaradó 35%-on csaknem harminc különböző nemzeti közösség osztozik.
- ¹² Ezt a vélekedést erősítik meg Andreas Gross szavai az általa jegyzett jelentésben. L. a „Doc. 9824 3 June 2003 Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe” jelzésű dokumentumot: <<http://assembly.coe.int//Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9824.htm>> (letöltve: 2010. 01. 26.)
- ¹³ Nem vitatva természetesen azt, hogy sokan mások is hasonlóan vélekedtek vagy vélekednek a kérdéstről.
- ¹⁴ A tipológiát részletesen L. Brünner, Georg – Küpper, Herbert: Európai autonómiamegoldások. A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. *Magyar Kisebbség* 2004/1-2, 466–498. p.
- ¹⁵ <<http://www.nationalia.info/en/news/354>> (letöltve: 2010. 01. 26.)
- ¹⁶ Tkacik megközelítése jelentős mértékben támaszkodik például Hurst Hannum, Ruth Lapidoth, Markku Suksi és Yash Ghai kutatási eredményeire.
- ¹⁷ A kritériumrendszert részletesen L.: Tkacik, Michael: Characteristics of Forms of Autonomy. *International Journal on Minority and Group Rights* 2008/15, 369–401. p.
- ¹⁸ Hannum, Hurst: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights* (University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990) 458–468. p.
- ¹⁹ A következő szintet már a külső önrendelkezés jelentené.
- ²⁰ „Tier one issues”.

- ²¹ Légaré, André – Markku, Suksi: Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century. *International Journal on Minority and Group Rights* 2008/15, 145. p.
- ²² Ackrén, Maria: *Territoriella autonomier i världen. En empirisk studie över de självstyrda områdena i världen* (Mariehamn Ålands fredsinstitut, 2005) 70. p.
- ²³ Bár Koszovó említése annak jelenlegi jogállása miatt nem indokolt, mégis jónak látam elhelyezni a táblázatban pusztán a Vajdasággal való jobb összehasonlíthatóság kedvéért.
- ²⁴ Ackrén: *i.m.* 71. p.
- ²⁵ Ghai, Yash: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.): *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden– Boston, 2005) 38. p.
- ²⁶ Tkacik: *i.m.* 371. p.
- ²⁷ Suksi, Markku: Personal Autonomy as Institutional Form – Focus on Europe Against the Background of Article 27. of the ICCPR. *International Journal on Minority and Group Rights* 2008/15, 160. p.
- ²⁸ Tkacik: *i.m.* 371. p.
- ²⁹ „Self-rule”.
- ³⁰ Idézi Tkacik: *i.m.* 371. p.
- ³¹ *Uo.* 376.
- ³² Ilyen például a nemzeti szimbólumoknak, valamint a nemzeti tanács jelképeinek és ünnepnapjainak meghatározása.
- ³³ A közvetlen választás csak egy lehetőség, amennyiben nem sikerül az ehhez szükséges számú állampolgári regisztrációt egy meghatározott határidőn belül összegyűjteni, az érintett nemzeti tanácsot elektorális szavazással választják meg.
- ³⁴ Brunner–Küpper: *i.m.* 483. p.
- ³⁵ L.: Kardos Gábor: *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák* (Gondolat Kiadó, Budapest, 2007) 146. p.
- ³⁶ Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája* (Gondolat Kiadó, Budapest, 2007) 95. p.
- ³⁷ Vízi Balázs: *Hungarian Minority Policies and European Union Membership. An Interpretation of Minority Protection Conditionality in EU Enlargement.* PhD-thesis Leuven 2006. 81. p. és Vízi Balázs: A nemzeti kisebbségek és az autonómia. *Kommentár* 2006/1, 59–60. p. valamint Vízi Balázs: Minority Groups and Autonomy from an International Political Perspective. In: Gál Kinga (ed.): *Minority Governance – Concepts at the Treshold of the 21st Century* (LGI-ECMI, Budapest, 2002) 49. p.
- ³⁸ Korhecz Tamás: A vajdasági tartományi autonómia és nemzetiségi önkormányzat. In: Szarka László et al. (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban* (Gondolat Kiadó, Budapest, 2009) 177. p.
- ³⁹ *Uo.*
- ⁴⁰ Szilágyi Imre: A vajdasági státútum történelmi, politikai előzményei, az elfogadás körülményei. *MKI Tanulmányok* T-2009/24, 14. <http://www.kulugyiintezet.hu/MKI-tanulmanyok/T-2009-24-Szilagyi_Imre-A_vajdasagi_statutum.pdf> (letöltve: 2010. 01. 26.)

-
- ⁴¹ Ezzel kapcsolatban L.: Tóth Norbert: Szerb tervek a „koszovói kérdés” rendezésére (1990–2008). *Föld-rész* 2008/1, 45–50. p.
- ⁴² Tudniillik, hogy a koszovói státútum azonos szinten állna a szerbiai törvényekkel a jogforrási hierarchiában.
- ⁴³ Azok a helyi önkormányzatok biztosíthatnak pótlólagos forrásokat a nemzeti tanácsoknak, amelyek területén az érintett kisebbségi közösség összlakossághoz viszonyított aránya eléri a 10%-ot vagy az adott kisebbség nyelve a helyi önkormányzat illetékességi területén hivatalosan használatban van.