

A tartományi autonómia – Emberi jog vagy a vertikális hatalommegosztás egyik területi rendező elve?

BERETKA KATINKA

Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola I. évfolyam

1. Bevezető

Vajdasági magyarként számomra az autonómia kifejezés mindig kettős jelentéssel bírt: egyrésztől nemzeti kisebbségi létemből adódóan a magyar közösség önrendelkezésének lehetőségét látom mögötte, másrésztől pedig magának Vajdaságnak, a valamikori délvidéki területnek bizonyos fokú politikai/területi önállóságát értem alatta az állam és tartomány közötti hatalommegosztásban. A szakirodalom sem könnyíti meg a kutató szerepét, és rendszerint e két fogalmat egyébe mossa össze: a területi autonómiák vizsgálásakor általában a nemzeti kisebbségek egy adott területen megvalósuló autonómiájával találkozunk, mint az etnikai konfliktuskezelés egyik hatékony eszközével. E dolgozat azonban a területi, pontosabban tartományi autonómia azon esetét dolgozza fel, ahol kevésbé kifejezett az etnikai elem (habár nem elhanyagolandó), mégis történelmét, multikulturális és multietnikus hagyományait, földrajzát, gazdasági adottságait tekintve jogállásának rendezése hangsúlyos helyet kap Szerbia aktuálpolitikai színterén.

Körüljárva Vajdaság autonómiájának lehetséges, elsősorban alkotmányjogi tartalmait Szerbiában, arra keressük a választ, hogy a hatályos jogszabályok értelmében a tartományban élő közösség önkormányzásra való joga definiálható-e emberi jogként, vagy pedig Vajdaság „pusztán” igazgatási hatalmi közép-szint (néhol kvázi-középszint), a központi hatalom delegációs jogositványainak alárendelve.

2. Rövid jogtörténeti áttekintés¹

A mai Vajdaság területén a történelmi Magyarországon kisebbségben élő szerb nép autonómia törekvéseinek eredményeként két évszázadon keresztül a területi, vallási, politikai és személyi elvű autonómia különböző formái működtek, amely terület a trianoni békediktátum (1919) után a Szerb-Horvát-Szlóven (később Jugoszláv) Királyság részévé vált. A későbbiekben a történelmi, gazdasági és kulturális momentumok, illetve a nagyobb számú nemzeti kisebbség igazolták Vajdaság már mint tartomány autonóm státusát, melyet a II. világháborút követően a Szerb Népköztársaság kötelékein belül „nyert el”.

¹ Jelen dolgozat nem foglalkozik a szerbiai (valamikori jugoszláv) tartományok kialakulásának történelmi körülményeivel, de a téma szempontjából fontos megemlíteni bizonyos időszakokat.

Ezért sem elfogadható az a nézet, mely szerint „a Szávától és a Dunától délre és északra élő szerbek egyesülésével a szerb vajdasági autonómia kimerítette saját történelmi szerepét és befejezte nemzeti misszióját.”² Vajdaság Szocialista Autonóm Tartomány alkotmányos törvénye értelmében a jugoszláv népek és nemzetek népfelszabadító háborúban és szocialista forradalomban folytatott közös küzdelmében jött létre, és a tartomány lakosságának szabadon kifejezett akaratából csatlakozott a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságon belül a Szocialista Szerb Köztársasághoz.³

A szocialista autonóm tartományok kétségtelenül az 1974-es szövetségi alkotmány idején rendelkeztek legszélesebb hatáskörökkel, amikor az alkotmány már hagyományos állami funkciókkal is felruházta őket. Saját alkotmányuk, elnökségük, legfelső és alkotmánybíróságuk, nemzeti bankjuk stb. révén a szövetségi tagállamokhoz hasonló döntő tényezővé váltak az állam életének alakításában. Ez a félszövetségi státusz az autonómia hagyományos értelemben vett fogalmát túlszárnyalta, és sokak szerint pszeudó-államokká tette a tartományokat, „állammá az államban”.⁴ A milosevityi rezsim alkotmányjogi beágyazása az 1990. évi alkotmánnyal valósult meg, amely megszüntette a tartományi lakosság jogát, hogy döntsön a tartomány sorsáról, és háttérbe szorította a mai Vajdaság történelmileg megalapozott politikai identitásának gyakorlati realizálódását. Habár továbbra is elismerte a területet autonómként, a területi autonómia formájaként⁵ annak nemzeti, kulturális, történelmi és egyéb sajátosságai miatt, teljes egészében a belgrádi parlamentre bízta a hatáskörök szabályozását, és Vajdaság (ugyanúgy Koszovó) (társadalmi) vagyonának államosításával és a költségvetési források és eszközök elosztásának teljes centralizálásával az alkotmány tartományi autonómiára való jogra vonatkozó rendelkezése, miszerint „a polgárok az autonóm tartományban az Alkotmánnyal és törvénnyel összhangban önállóan gyakorolják jogaikat és kötelességeiket”⁶, valós tartalom nélkül maradt. Azáltal, hogy a 2006. évi alkotmány újból alkotmányos keretek között rendezi a tartományok bizonyos jogosítványait, elismerve azokat, mint a tartományok eredeti, saját hatásköreit a tartományi jelentőségű ügyek rendezésében, valójában a valamikor elért jogfejlődési szintet igyekezett visszaállítani, függetlenül attól a tényről, hogy Szerbia hatályos alkotmányának meghozatala során elsődleges motiváció az ország területi integritásának megőrzése volt. Koszovó specifikus státuszának külön törvénnyel való rendezésével az alkotmányozó első alkalommal tett különbséget a két terület, Vajdaság és Koszovó jogállása között.⁷ Koszovó lényegbeli autonómiájának elismerésével Vajdaság maradt az egyedüli, „hagyományos értelemben vett” autonóm tartomány az országban.

² Aljetic Mile: *Pogled iz Republike Srpske: Reč, dve o Srpskoj Vojvodini*.

<http://www.standard.rs/pogled-iz-republike-srpske-rec-dve-o-srpskoj-vojvodini.html>
(2012. április 15.)

³ Vajdaság Szocialista Autonóm Tartomány Alkotmányos Törvénye (VSZAT Hivatalos Lapja, 1969. február 21.) alapelvek.

⁴ Ilic Miroslav: *Kako se pripremamo za referendum u Vojvodni u 2018. godine*.

<http://www.standard.rs/prof.-dr-miroslav-ilic-kako-se-pripremamo-za-referendum-u-vojvodini-2018.-godine.html> (2012. április 11.)

⁵ A Szerb Köztársaság Alkotmánya (A SZK Hivatalos Közlönye, 1/1990. sz.) 6. sz.

⁶ L. 5. jegyzet. 8. sz.

⁷ A Szerb Köztársaság Alkotmánya (A SZK Hivatalos Közlönye, 98/2006. sz.) (a továbbiakban: Alkotmány) 182. sz. 2. bek. (a továbbiakban: Alkotmány).

A fentiek is bizonyítják, hogy Szerbiában a tartományi autonómiának több évtizedes történelme van, és habár jogosítványait tekintve folyamatosan változott (hol szűkültek, hol bővültek), alanyai nem módosultak: Vajdaságon, valamint Koszovó és Metóhián kívül nem volt Szerbiában, bármilyen államforma része volt is, más autonóm tartománya (és az újak kialakítása is legfeljebb a politikai pártok éppen aktuális programjaiban fogalmazódott meg, nem pedig egy adott terület lakosságának önkormányzati igényének kifejeződése volt).

Területi autonómiáról „akkor beszélhetünk, ha az adott országon belül egy földrajzilag körülhatárolható, és zömében a kisebbség által lakott terület, például egy megye, vagy egy tartomány rendelkezik olyan hatáskörökkel, amelyek garantálják az államtól való viszonylagos önállóságot a lakosság és a régió szempontjából elemi fontosságú kérdésekben. ... A területi autonómia nem feltétlenül etnikai alapú, vagyis olyan tartomány vagy régió is rendelkezhet autonómiával, ahol a lakosság nemzetiségi összetételétől függetlenül, az autonómiának regionális vagy történelmi hagyományai vannak.”⁸ Vajdaság esetében ez utóbbi autonómia-koncepció valósul meg (ezzel szemben Koszovóban beszélhetnénk az albán nemzeti közösség homogenitásáról). A területi autonómia elsőszámú előnye éppen a terminusnak a flexibilitása, amely magába foglalja egy terület pénzügyi, igazságszolgáltatási és legiszlatív önállóságát, de ugyanúgy az ott élő nemzeti csoport bizonyos fokú önrendelkezését is. Ez utóbbi is alátámasztja, hogy az etnikai konfliktusok rendezésére is alkalmas konstrukcióról beszélhetünk. „Az EU-ban megfigyelhető tendenciák alapján, a nemzeti kisebbségek autonómiai-törekvései jóval több sikerrel kecsegtetnek, ha a kérdést a regionalizmus, az önkormányzatiság és a szubszidiaritás irányából közelítjük meg, mintha a nemzeti kisebbségeket megillető kollektív jogok felől. E tekintetben a fejlődés útja lehet például a kisebbség által lakott területen uniós fejlesztési régiók kialakítása.”⁹

Mára sokan úgy gondolják, hogy Koszovó elszakadása megelőzhető lett volna, ha az autonómiát szabályozó rendelkezéseket a pusztán deklaráción túl valós társadalmi-politikai tartalmakkal töltötte volna meg a törvényhozó. Az autonómia-pártiak véleménye szerint a területi autonómia éppen az ország területi egységének megóvását teszi lehetővé, hiszen garantálása mind az állam, melynek részét képezi, mind a nemzetközi szféra szempontjából pozitív eredményekkel bír: egyrészt az autonóm entitások, bármilyen erősek legyenek, nélkülözik az önálló nemzetközi jogi státust és így továbbra is az állam szabályozása alá esnek, másrészt az etnikailag viszonylag homogén területek esetleges elszakadásával a nemzetközi rend destabilizáló tényezővé válhatnak.¹⁰ Mindazonáltal nagyon nehéz egy ennyire politikai témát objektív jogi kategóriaként kezelni, különösen, hogy „az autonómia nem egy univerzális gyógyír, amely minden időben és minden helyzetben ugyanolyan módon alkalmazható, hanem az autonóm státust mindig gondosan hozzá kell igazítani az egyedi esetek sajátosságaihoz, és az adott terület földrajzi, történelmi

⁸ Magyar Országgyűlés Külügyi Hivatala: *Tanulmány a területi, személyi autonómia és a kettős állampolgárság gyakorlatáról az Európai Unióban*. Budapest, 2005. 4. o.

⁹ *Id.* 2. o.

¹⁰ Hannum Hurst: *Territorial autonomy: Permanent solution or step toward secession*. In: *Facing ethnic conflicts: toward a new realism* (szerk. Andreas Wimmer, Richard J. Goldstone, Donald L. Horowitz, Ulrike Joras, Conrad Schetter). Rowan & Littlefield, 2004. 276. o.

és vallási jellegzetességeihez. Éppen ezért az esetleges kudarcok oka nem maga az autonómia mint olyan, hanem azok a nem megfelelő körülmények, amelyek között alkalmazták.”¹¹

3. Vajdaság hatásköri törvényének alkotmányossági felülvizsgálata során elhangzott álláspontok a tartomány jogállásáról

Az elmúlt évtizedek tapasztalatai mellett nem meglepő, hogy sokan ellenzik Vajdaság autonómiájának kiszélesítését. Miközben a jogi értelmezések rendkívül különbözőek lehetnek, a politikai „elit” hozzáállása igen egyértelmű: az autonómiát vagy az ország „normális” velejárójának vagy pedig veszélynek, az elszakadás előfutárának tekintik. Ezért várható volt Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreit szabályozó törvénynek¹² (az ún. hatásköri törvénynek), illetve magának a tartományi Statútumnak elfogadása után azok alkotmányossági és törvényességi felülvizsgálatának kezdeményezése az ellenzéki pártok részéről. Az indítványozó Szerb Demokrata Párt és Új Szerbia koalíciója, többek között, a tartományi autonómia emberi jogi kategóriaként való felfogása ellen is szót emelt.¹³ Kifogásolta a hatásköri törvény 2. szakasza 2. bekezdésébe foglalt törvényhozási korlátozást, melynek értelmében a parlament köteles gondot viselni a polgárok tartományi autonómiára való jogának elért szintjéről: egyrészt elvitatja a tartományi autonómiára való jog jog-jellegét, másrészt megkérdőjelezi a törvényhozó azon jogát, hogy magát a törvényalkotást így módon korlátozza. A két kérdés egymástól viszonylag könnyen elhatárolható, habár témánk tekintetében az első kifogás helyben hagyása vagy pedig elvetése lesz a döntő (a törvényhozó említett önkorlátozása, pontosabban a tartományi autonómiára való jogról történő „gondviselés” egyébként is inkább *soft law* megfogalmazás, melynek kötelező tartalma, illetve kényszerítő jellege elég relatív, valamint a tartományi autonómia megvalósulása szempontjából sem annyira lényeges probléma).

Az indítványozó szerint a törvényalkotó felhatalmazás nélkül új jogot teremtett azáltal, hogy a tartományi autonómiára való jog elért szintjéről beszél. Habár maga az alkotmány használja ezt a megfogalmazást (a helyi önkormányzatokra való jog mellett), azt nem az Emberi jogok és szabadságjogok c. fejezetben, hanem az alkotmányos alapelvek között említi: „Az államhatalmat a polgároknak a tartományi autonómiára és a helyi önkormányzatra való joga korlátozza.”¹⁴ A kifogás kapcsán felmerül a kérdés, hogy egy jog csak akkor jog-e, ha az alkotmány megfelelő részében kap helyet. Ugyanis az alkotmányjogi elméletek nem tesznek különbséget bizonyos rendelkezések jogi ereje között, attól függően, hol helyezkednek el az alkotmány normatív részében (leg-

¹¹ Görömbei Sára: *A Gross-jelentés – Az autonómia mint megoldás az európai konfliktusokra*. 3. o. http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2003_2-3_34.pdf (2012. április 11.).

¹² Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek meghatározásáról (A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 99/2009. sz.)

¹³ A Szerb Demokrata Párt egyébként kiáll a regionalizmus mellett, és pártprogramjában hangsúlyozza az államhatalmi funkciók helyi önkormányzatokra és régiókra történő átvitelének, egy terület kulturális, történelmi, földrajzi értékei megővésének a fontosságát. <http://dss.rs/dss-izbliza/program> (2012. április 15.)

¹⁴ Alkotmány, 12. sz. 1. bek.

feljebb a preambulum természetének esetében). Biztosan van, elsősorban politikai üzenete annak, hogy az emberi jogok az államberendezésről szóló fejezet előtt vagy után találhatóak-e meg. És azok a viták is, melyek arra vonatkoznak, hogy mennyire volt az alkotmányozó „rend(szer)szerető” és tartotta be az alkotmány belső rendszerére vonatkozó írott és íratlan szabályokat, szintén politikai és nem jogi dilemmákat vetnek fel. Az előadó alkotmánybíró ezzel szemben kiemelte, hogy nem egyértelmű az emberi és kisebbségi jogok az emberi jogok elért szintjére vonatkozó alkotmányos alapelvei és az állampolgárok tartományi autonómiára való jogának elért szintje közötti alkotmányjogi kapcsolat.¹⁵

Amennyiben elfogadjuk, hogy a fenti jogot garantáló rendelkezés „lokációjától” függetlenül az alkotmány elismeri a polgárok tartományi autonómiára való jogát, akkor sem teljesen egyértelmű, hogy mit is jelent valójában. A Velencei Bizottság a Szerb Köztársaság Alkotmányáról szóló véleményében, például, üdvözölte e jog megteremtésére tett kezdeményezést (sőt több ízben használta a tartományi autonómiát emberi jogi kontextusban), mindazonáltal hangsúlyozta, hogy konkrét tartalommal történő megtöltése teljes egészében a törvényhozóra hárul majd, ami az emberi jogok esetében szokatlan és nem éppen a legszerencsésebb megoldás.¹⁶

Az alkotmánybírósg dilemmáit is igazolja, hogy az eljárás nyilvános vitája során két ízben tudósokat is megszólaltatott, akik hol extenzíven, hol expanszívan magyarázták az alkotmány tartományi autonómiára való joggal kapcsolatos lehetséges céljait. Ami mindenképpen leszögezendő, nincs egységes vélemény az autonóm tartományok valódi jellegéről. Van, aki az európai országokban szokásos területi önkormányzatot látja bennük, de van, aki a népi szuverenitás egyik megvalósulási formáját, alapjogot.

3.1. Vajdaság mint területi (regionális) önkormányzat

A regionális önkormányzat meghatározására jelenleg két elmélet áll rendelkezésünkre: az adminisztratív koncepció szerint a regionális önkormányzat pusztán az állam területének közigazgatási egységekre történő felosztásának eredménye, melynek célja valójában az adminisztratív decentralizáció, a másik, ún. politikai koncepció azonban mint külön politikai identitás kifejeződéséként tekint rájuk, a hatalommegosztás egy formájára. Ezt az identitást pedig különböző faktorok, mint a földrajzi helyzet, nemzeti összetétel, kulturális jegyek, közös történelmi elemek határozzák meg.¹⁷

A tartományi autonómiát mint emberi jogot támogatók ez utóbbit, a tartományt, mint területi önkormányzatot támogatók pedig az első koncepciót tekintik mérvadónak. Az autonómia tehát egy rendkívül rugalmas fogalom:

¹⁵ Tahirović Sabahudin előadó alkotmánybíró javaslata az Alkotmánybírósg elnökének nyilvános vita megtartására az Alkotmánybírósgról szóló törvény 37. szakasza 1. bekezdése alapján az IUz-353/2009. sz. ügyben. 8. o.

¹⁶ Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság): *Vélemény Szerbia alkotmányáról*, 405/2006. sz. vélemény, CDL-AD(2007)004, Strasbourg, 2007. március 19. 5. o.

¹⁷ Pajvančić Mirjana: *Ustavni okvir regionalne države*. In: Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija (szerk. Aleksandar Popov). Centar za regionalizam, Újvidék, 2008. 54. o.

autonómiának számít az önrendelkezésre való jog fejlődésének csúcsa, de szintén az autonómia kérdéskörébe tartozik egy terület kisebb mértékű önállósága is, amikor pl. az állam csupán bizonyos jogosítványait ruházza át vagy csak meghatározott feladatok betöltésére alakítják ki az állami központi hatalom mellett párhuzamosan működő tartományi intézményrendszert.¹⁸

Szerbia hatályos alkotmánya az országot a „joguralmon és a szociális egyenlőségen, a polgári demokrácia elvein, az emberi és kisebbségi jogokon és szabadságon, valamint az európai elvekhez és értékekhez tartozáson” alapuló államnak tekinti.¹⁹ Az európai értékek effajta kiemelése is bizonyítja, hogy Szerbia elfogadta azt az utat, amely az integrációs folyamatot kísérő, jogkövető magatartást elvárja vele szemben, és mely során az EU-ban érvényesülő tényezőket egyre inkább magáévá teszi akár a jogalkotásról akár a jogalkalmazásról legyen is szó. Az EU politikájában pedig egyre hangsúlyosabb szerepet kapnak a szubszidiaritás elve és a helyi/regionális hatóságok szerepének a növekedése; más szóval a decentralizáció, regionalizmusban való gondolkodás nem elvetendő számára, éppen ellenkezőleg: „e hatóságok védelme és megerősítése hozzájárul a demokrácián és a hatalom decentralizálásának elvén alapuló európai integrációhoz”.²⁰ Felmerül azonban a kérdés, hogy a decentralizáció milyen mértékben kell, hogy megvalósuljon ahhoz, hogy egy terület tényleges, teljes körű autonómiájáról beszéljünk, hiszen a helyi önkormányzatok autonómiája is csak a helyi érdekű ügyek rendezésében való önállóságig terjed.

Jelenleg nem léteznek nemzetközileg elfogadott standardok, melyek a területi (tehát nem helyi) önkormányzás tartalmát normatív keretek között szabályoznák, sőt, a regionális önkormányzás elveinek rendezésére tett európai kísérletek sem hoztak megnyugtató eredményt. A különböző tervezetek elnevezése is bizonyítja, hogy néhol regionális önkormányzásról, autonómiáról, néhol regionális demokráciáról beszélünk, melyek hasonló, de jelentésükben nem egyforma kifejezések. Amely azonban közös a kezdeményezésekben, hogy a regionális önkormányzás koncepciója minden esetben a társadalom demokratizációját szolgálja a közhatalmat gyakorló intézmények alapvető sajátosságainak megváltoztatásával, és ezáltal megerősíti az állampolgárok közügyek gyakorlásában történő részvételi jogát a kormányzás minden szintjén.²¹ Habár e tervezetek elfogadása hosszú évek óta várat magára és ebből kifolyólag a rájuk történő hivatkozás nem ad(hat) mindenki számára kielégítő választ a felmerült dilemmákra, az alkotmánybíróság előtt elhangzott egyik felszólalás éppen ezekre épült²².

„A „regionális önkormányzatok” területi alapú önkormányzatok a központi kormányzat és a települési önkormányzatok között. Ez nem szükségképpen jelent hierarchikus kapcsolatot a regionális és a települési önkormányzatok kö-

¹⁸ Hannum: i. m. 275. o.

¹⁹ Alkotmány 1. sz.

²⁰ Görömbei: i. m. 14. o.

²¹ Európai Karta a Regionális Autonómiáról, Az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa, 1997. Preambulum 2. bekezdése.

²² Milosavljević Bogoljub: *Jogi vélemény a vitás alkotmányjogi kérdésekről az IUz-353/2009. sz. ügyben* (Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköri törvénye).

zött.”²³ Más szóval a települési és területi önkormányzatok jogállása nem sokban különbözik egymástól. Felmerül a kérdés azonban, hogy alá- és fölérendeltségi viszony áll-e fenn a regionális önkormányzás és központi hatalom között? Tehát létezhet-e párhuzamos (felcserélő) hatalomgyakorlás nem csak a régiók és települések, hanem a régiók és az állam között is?

Vajdaság Autonóm Tartomány nem csupán hagyományos értelemben vett közép-szint, a helyi önkormányzatokat és az államhatalmat összekötő ág, hanem bizonyos kérdések rendezése esetében az állammal párhuzamosan létező hatalmi szint, amely az alkotmány által garantált területeken önállóan szabályozza a tartományi érdekű ügyeket. Ezért a tartományi autonómiára való jog tartalmának meghatározása esetén figyelembe kell venni egyrészt az állam által a tartományra ráruházott hatásköröket (pl. bizonyos államigazgatási hatáskörök), másrészt az alkotmány által felsorolt, kizárólag a tartomány hatáskörébe tartozó feladatokat (az állammal párhuzamos szint). Ha a tartományi autonómiára való jog mint emberi jog nem csökkenthető, akkor az állam által a tartományra ruházott, de egyébként továbbra is az állam hatáskörébe, pénzügyi és felügyeleti kötelezettsége alá tartozó teendőket azok nem jogszerű végzése esetén sem vonhatja vissza.²⁴ Ez viszont ellenkezik a különböző jogosítványok átruházására vonatkozó elvekkel.

Nem vitás, hogy Szerbiában nem létezik tartományi szint, mivel csak egy tartománya van: Vajdaság, melynek adminisztratív határain kívül mindazokat a jogosítványokat, amelyeket a tartomány akár átruházott, akár saját hatáskörben gyakorol, Szerbia, vagyis maga a központi hatalom látja el. Habár az alkotmány lehetővé teszi új autonóm tartományok létrehozását,²⁵ jelenleg Szerbia egyetlen területe sem felel meg a régió-alakításhoz szükséges kritériumoknak: mint amilyen a lakosság egy adott területtel fennálló történelmi, nyelvi, kulturális, társadalmi kötöttsége, külön eredet és funkció, mellyel egy régió az országon belül rendelkezhet és különböző politikai formákban megnyilvánuló politikai identitás.²⁶ „Ez a specifikum egy államszervezési, közigazgatási és jogi szempontból rendhagyó helyzetet teremt [...] A Vajdaságnak a Szerbián belüli jelenlegi aszimmetrikus helyzete, amely nélküli a széles törvényhozási önállóságot, nagyban megnehezíti, hogy a vajdasági hatóságok, így a tartományi közigazgatás is funkcionálisan és hatékonyan illeszkedjék a szerbiai államszervezetbe. A jelenlegi jogi keretek olyan helyzetet eredményeztek, amelyben gyakori a funkciók kettőzése, azaz azonos vagy hasonló közigazgatási, fejlesztési és egyéb feladatokat látnak el a központi és a tartományi szervek.”²⁷

²³ Helsinki nyilatkozat a regionális önkormányzásról, Helsinki, 2002. június 27–28. A. Alapkonceptiók és irányelvek, 1.1.

²⁴ A Szerb Köztársaság Alkotmánybírósága jegyzőkönyve az IUz–353/2009 sz. ügyben 2011. november 23-án megtartott nyilvános vitáról. 2011. november 28. Lončar Zoran felszólalása, 31. o.

²⁵ Alkotmány 182. sz. 3. bek.

²⁶ Pajvančić Marijana: *Evropski standardi o regijama i novi Ustav Srbije*. <http://www.autonomija.info/marijana-pajvancic-evropski-standardi-o-regijama-i-novi-ustav-srbije.html> (2012. április 24.)

²⁷ Korhecz Tamás: *A Vajdaság Autonóm Tartomány közjogi helyzete szerbia államszervezetén belül – aktuális kihívások és kérdések az új alkotmány fényében*. In: *Létünk*. 2008/3. sz. 12. o.

Pont ez az asszimetrikuesség bizonyítja, hogy nem kizárólag a vertikális hatalommegosztás egyik módjáról beszélünk, hanem a tartományi lakosság szuverenitásának kifejeződéséről, alapjogról, melynek tartalmát elsősorban a törvényhozó szabályozza.²⁸ Ezért még ha részleteiben el is fogadható, hogy a helyi önkormányzathoz képest a területi decentralizáció magasabb fokáról van szó, az alkotmány által garantált jog-jellegéből kifolyólag a tartományi autonómiát emberi jogi garanciák is védik.

A regionális önkormányzatról szóló Helsinkii deklaráció által meghatározott alapelvek révén párhuzamba hozható a regionális önkormányzás a tartományok autonómiájával, e két fogalom kiegyenlítése azonban, mint ahogyan erről szölkünk, nem lehetséges. Szerbia köteles gondoskodni a kiegyensúlyozott és fenntartható regionális fejlesztésről,²⁹ de ez nem befolyásolhatja Vajdaság az alkotmány által garantált autonómiájának a mértékét. Új régiók, regionális önkormányzatok megteremtése, hatáskörökkel történő felruházása törvény alapján bármely szerbiai területen megvalósítható, de azok nem válnak automatikusan tartománnyá az alkotmány értelmében. Ahogyan nem lehet összehasonlítani az állampolgárok helyi önkormányzatra való jogát sem a tartományi autonómiára való joggal, különösen hogy ez utóbbit az alkotmányozó az autonóm tartomány fogalmának definiálásakor központi elemnek tekinti: „az autonóm tartományok Alkotmányban megalakított autonóm területi közösségek, amelyekben a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat érvényesítik”³⁰; míg a helyi önkormányzatra való jog már nem jelenik meg a helyi önkormányzat fogalmának meghatározásakor.³¹

A Helsinkii deklaráció alapelvei értelmében az állam alkotmányában vagy/és törvényben szabályozza a regionális önkormányzatok hatásköreit, melyek „a törvények és/vagy az alkotmány keretein belül szabad mérlegelési jogkörükben minden olyan ügyben eljárhatnak, mely nincs kizárva feladat- és hatáskörükből, illetve nincs más közigazgatási szerv hatáskörébe utalva.”³² Függetlenül a lehetséges igazgatási és szabályozási hatásköröktől, mely utóbbi, a döntéshozatali jogkör, a jogalkotást is magába foglalhatja, a regionális önkormányzatok általában a központi hatalomnak alárendelt területi önkormányzatok, melyek saját vagy átruházott hatáskörben végzik elsősorban a végrehajtó hatalomból eredő jogosítványokat, és nem a teljes körű autonómia megvalósulási eszközei, mivel a legiszlatív, pontosabban törvényhozó és bírósági hatalomról nem esik egyáltalán szó. Ezt bizonyítja a fenti idézet is, hogy „nincs más **közigazgatási szerv** hatáskörébe utalva”.

3.2. A tartományi autonómia mint jog

A területi és települési önkormányzatok lényege az önkormányzatra való jog megvalósulása, mely szempontból nincs lényeges különbség a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és a regionális önkormányzást rendező karta-tervezetek, valamint Szerbia alkotmánya között. Az eltérés e jog hordozóiban

²⁸ L. 24. jegyzet. Korhecz Tamás felszólalása, 21–22. o.

²⁹ Alkotmány 94. sz.

³⁰ Alkotmány 182. sz.

³¹ Alkotmány 188. sz. 1. bek.

³² L. 23. jegyzet. B. Közös alapelvek, 1. Regionális hatáskörök, 1.1.

van: míg a regionális önkormányzat „a *regionális hatóságok* azon jogát és jogosultságát [jelent], hogy az alkotmány és a nemzeti jogszabályok keretein belül szabályozzák, és kézben tartásuk a közügyek saját felelősségük alá tartozó lényeges hányadát a régió lakossága érdekében és a szubszidiaritás elvével összhangban”³³, addig „a helyi önkormányzás a *helyi önkormányzatoknak* azt a jogát és képességét, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”³⁴ Szerbia alkotmánya ezzel szemben polgárokról beszél, akik az alkotmányban megalakított területi közösségekben gyakorolják tartományi autonómiára való jogukat az államhatalom korlátozása céljából.

Még ha a határok történelmileg el is mosódtak, felmerül a kérdés, hogy emberi vagy állampolgári jogról van-e szó. Ha általános értelemben vett emberi jog, mindenkit megillet, sőt, nemzetközi védelmet is élvezhet, ha „csak” állampolgári jog, abban az esetben azokat az állam alkotmányos keretek között korlátozhatja.³⁵ Az állampolgári jog minden állampolgárhoz kötődik, lakóhelytől függetlenül, Szerbia alkotmánya mégis a lakóhelyhez köti e jog gyakorlását, tehát Vajdaság ügyeiről csak a tartomány területén bejelentett lakcímmel rendelkező nyilatkozhatnak (hasonlóan a helyi önkormányzásra való joghoz). Ezt a tartomány státútuma is megerősíti, miszerint a tartományi autonómia letéteményesei a tartomány polgárai.³⁶ Az viszont nem tisztázott, ki számít a tartomány polgárának: csak az állampolgárok vajdasági lakóhellyel vagy akár külföldi állampolgárok is tartományi lakcímmel (ez utóbbi esetben már nem lehet állampolgári jog).

Másik kérdés, hogy a tartomány polgárai egyénként, csak csoportként vagy egyénként de csoportban gyakorolhatják ezt a jogot. Ha a területi autonómiára való jogot az önkormányzásra való jogból vezetjük le, vagy tesszük párhuzamba, logikus a következtetés, hogy kollektív alapjogról beszélünk. Az önkormányzáshoz való jog tartalmánál fogva pedig az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül.³⁷ Másrészt a tartományi autonómia az ott élő népek belső önrendelkezésének is tekinthető, melyre való jogot az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 1992-ben még egyéni jogként jellemezte: „az egyéni emberi jogokat az egyes államok etnikai, vallási vagy ideológiai hovatartozásra való tekintet nélkül kell, hogy biztosítsák. Ekképpen a különböző népcsoportokhoz tartozó egyéneknek joguk van képviseltetni magukat az állam törvényhozó szerveiben, és szabadon irányíthatják kulturális, társadalmi és szociális fejlődésüket”.³⁸ (Egyébként a mai napig tisztázatlan, hogy a belső önrendelkezési jog megillet-e egy tartományt, szövetségi tagállamot, régiót, vagy csak konkrét népcsoportot.) Mindazonáltal kétségtelen, hogy a tartományi autonómiából eredő jogosítványokat az egymástól külön álló egyének egyesével nem, csak csoportban gyakorolhatják. Persze felmerül a kérdés, hogy mi számít csoportnak, és a tartomány mennyi, milyen kritériumok alapján meghatározott tagjai

³³ L. 23. jegyzet. A. Alapkonceptiók és irányelvek, 1.2.

³⁴ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985, ETS No. 122), 3. cikk 1. bekezdés

³⁵ Alkotmányjog előadás (2) 95.09.19. Az emberi jogok fogalma és fejlődése.

<http://www.oktato.hu/adatkeresodownload.nof?fileid=781728> (2012. április 16.)

³⁶ Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma (VAT Hivatalos Lapja, 17/2009. sz.) 4. szakasz.

³⁷ Kecső Gábor: *Az önkormányzati bevételhez való alapjog tartalma*. 5. o.

³⁸ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya (elfogadva az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án), I. rész, 1. cikk 1. pont.

(mint egyének) csoportosulása tenné lehetővé e jog legitim gyakorlását. Nem meglepő, hogy egy jog kollektívként való elismerése negatív kontextusban jelenik meg az államok előtt, melyek sokkal nagyobb befolyást feltételeznek egy csoport mint az egyének mögött. Ezért a „szuverenitás, az önrendelkezés és az emberi jogok mai meghatározásának elemeiből új nemzetközi elvet lehetne létrehozni: az autonómiához való jog elvét.”³⁹

Habár a tartományi autonómiára való jog nem kapott konkrét tartalmat az alkotmányban, maga az alkotmány kimondja, hogy az emberi jogok értelmezése „a demokratikus társadalmi értékek fejlesztésének javát [kell, hogy] szolgálja”⁴⁰. Ezért sem védhető a tartományi autonómiát korlátozni kívánók, a tartományi autonómiára való jogot elvetők álláspontja sem, mivel a mai, európai demokratikus gondolkodás alapját éppen a különböző decentralizációs folyamatok képezik. De mindettől függetlenül, „törvény csak akkor írhatja elő e jogok megvalósításának módját, ha ezt az Alkotmány kifejezetten előírja, vagy ha egyes jogok természeténél fogva ez megvalósításukban elengedhetetlen, melynek során a törvény semmi esetre sem befolyásolhatja a szavatolt jogok lényegét.”⁴¹ A tartományi autonómiára való jog lényege pedig, mint már említettük, az államhatalom korlátozása a polgárok révén. Amennyiben a törvény olyan rendelkezéseket ír elő, melyek szűkítik a tartományi hatásköreit, automatikusan sérül e jog alapvető üzenete is. Ebből kifolyólag a hatásköri törvény felülvizsgálata célszerűtlen, hiszen maga a törvény nem adhat túl sok jogosultságot, legfeljebb túl keveset. Mindez abban az esetben védhető álláspont, természetesen, ha a tartományi autonómiára való jogot elfogadjuk emberi jogként.⁴²

4. Összegzés

Vajdaság polgárai a tartományi autonómiára való joguk révén korlátozhatják az államhatalmat. Hogy ez pontosan mit jelent, az egész szerbiai alkotmány szellemisége, és közvetve a polgárközeliség, szubszidiaritás és decentralizáció európai mércéi határozzák meg, különösen olyan minták hiányában, mely a Vajdasághoz hasonló, történelmi hagyományokon nyugvó, saját regionális identitással rendelkező területi önkormányzatok jogállását szabályoznák.

³⁹ Hannum Hurst: *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*. University of Pennsylvania Press, 1990. Idézi: Tibori Szabó Kinga: *A népek önrendelkezésének belső formája: egyéni szabadság vagy jog a kollektív autonómiához?* 3. o. <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/04.TiboriSzabo.pdf> (2012. április 16.)

⁴⁰ Alkotmány 18. sz. 2. bek.

⁴¹ Alkotmány 18. sz. 3. bek.

⁴² A magyar Alkotmánybíróság 22/1993 (IV.2.) sz. határozatában különbséget tett az önkormányzásra való jog mint alapvető jog és az önkormányzati alapjogok mint az önkormányzáshoz kötődő hatásköri jogosultságok között. Míg ez utóbbiak „a helyi önkormányzat mint szervtípus közjogi helyzetét garantálják az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül” [Balogh Zsolt-olló András–Kukorelli István–Sári János: *Az Alkotmány magyarázata*, KJK-KERSZÓV, Budapest, 2003. Idézi: Kecső: i. m. 7. o.], addig „a helyi önkormányzás alapjoga a népszuverenitásból származó olyan jogosultság, amely a helyi közhatalmat manifesztáló önkormányzás gyakorlására jogosítja fel az Alkotmányban megjelölt települési és területi egységek választópolgárait.” [Petrétei József: *Magyar alkotmányjog II., Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2001. Idézi: Kecső: i. m. 5. o.*]

Az ún. hatásköri törvény több rendelkezése vár arra, hogy „ítéletet mondjon” felette az alkotmánybíróság, függetlenül attól a ténytől, hogy maga a szerbiai lakosság jelentős százaléka támogatja a különböző decentralizáció-törekvéseket az országban.⁴³ Ezért az alkotmánybíróság állásfoglalása precedens értékű lehet, hiszen az autonómia effajta értelmezése biztosítaná a tartomány jelenlegi jogállásának állandóságát: maga az alkotmány mondja ki, hogy az emberi és kisebbségi jogok elért szintjét tilos csökkenteni. Ilyen tolmácsolás mellett elkerülhető lesz a milosevityi rezsim kezdetét fémjelző, a polgári demokráciát inkább csak papíron deklaráló 1990. évi szerbiai alkotmányhoz hasonló szabályozás a jövőben, mely valós hatáskör nélküli légüres térbe kényszerítette a valamikor félszövetségi státusú tartományokat. Ehhez azonban magának az alkotmánybíróságnak kell eldöntenie, hogy az alkotmány miként tekint a tartományi autonómiára: mint az önkormányzatiság egy magasabb fokára, melyre az ország átruházhat bizonyos funkciókat, de a lényeges kérdésekben továbbra is önállóan dönt, vagy mint a tartomány lakosságának egyfajta önrendelkezési jogára, hogy az őket érintő kérdésekben közvetlenül vagy a megválasztott tartományi szerveken keresztül, közvetve részt vegyen a tartomány tényleges irányításában. Az első nézet szerint a tartomány szerepe „ledegradálódik” egy kiegészítő hatalmi szintté, ami a centralizált hatalomgyakorlás (végrehajtó hatalom) területi korlátaiból eredő nehézségek orvoslására nyújt megoldást, a második nézet viszont a terület autonómiáját szó szerint értelmezi mint az ott élő közösségek különbözőségéből kialakult egységes tartomány önállóságát a központi hatalomgyakorlástól függetlenül, az alkotmány megszabta keretek között. Ezért sem meglepőek az alkotmánybíróság elnökének szavai, mely szerint Vajdaság AT hatásköreinek meghatározásáról szóló törvény alkotmányos felülvizsgálata az eddigi legkomplexebb és legnehezebb ügy az alkotmánybíróság jelenlegi összetétele előtt.

⁴³ A megkérdezettek 56%-a pozitívan vélekedett általánosságban véve a decentralizációról, 20% vegyes véleménnyel nyilatkozott, és 5% kimondottan ellene van.
Živković Jovan: *Problematizacija pristupa decentralizaciji Srbije*.
http://www.raris.org/download/regionalizacija/konferencije/Prezentacija_Mogucnost%20regionalizacije%20Srbije_Jovan%20Zivkovic.pdf (2012. április 11.)