

342.71:323.17

35.072.1

Korhecz Tamás

## A VAJDASÁG AUTONÓM TARTOMÁNY KÖZJOGI HELYZETE SZERBIA ÁLLAMSZERVEZETÉN BELÜL – AKTUÁLIS KIHÍVÁSOK ÉS KÉRDÉSEK AZ ÚJ ALKOTMÁNY FÉNYÉBEN

*The Status of the Autonomous Province of Vojvodina within the State  
of Serbia – Current Challenges and Problems in the Light of the New  
Constitution*

A Vajdaság alkotmányjogi, közjogi helyzete, autonómiája Szerbián belül örökzöld politikai téma. A hazai politikai életben kisebb vagy nagyobb vehemenciával időről időre keményen ütköznek az autonómiapárti és az autonómiát ellenző politikai erők és vélemények, a politikai erőviszonyok függvényében pedig ennek nyomán változott a tartomány alkotmányjogi státusa is az elmúlt évtizedekben. Ennek a tanulmánynak nem célja, hogy komplex módon áttekintse és elemezze az autonómiát pártoló, illetve ellenző tényezők érveinek helytállóságát és megalapozottságát. Ezzel szemben közjogi szempontból vizsgálja a tartomány helyzetét, éspedig az 1990-es alkotmányreformtól kezdődően igyekszik rámutatni azokra a közjogi megoldásokra, alkotmányos korlátokra, amelyek 1990 óta napjainkig lehetetlenné teszik, hogy a tartomány szervesen beépüljön az immár független Szerbia államszervezetébe. Arra keresi a választ, hogy a 2006 őszén hatályba lépett új szerbiai alkotmány keretei között hogyan lehetne a törvényhozás segítségével feloldani a jelenlegi ellentmondásokat, és a Vajdaságnak olyan fenntartható közjogi státust biztosítani Szerbián belül, amely egyfelől növelné az államszervezet hatékonyságát, másrészt tényleges autonómiát biztosítana a tartománynak.

Kulcsszavak: Vajdaság, autonómia, alkotmány, államszervezet, hatáskörök

### I. RÖVID TÖRTÉNELMI VISSZATEKINTÉS

A Vajdasági Autonóm Tartomány Szerbia gazdasági, kulturális szempontból legfejlettebb térsége, területi-politikai autonómia a Szerb Köztársaságon belül. A mai Vajdaság az I. világháborút lezáró trianoni békeszerződésig a történelmi Magyarország részét képezte és többé-kevésbe a „Délvidék”-nek nevezett országrészét öleli fel. Nemzetiségi megoszlását tekintve egyedülállóan színes régió, amelyet az utóbbi négy évszázadban szerbek, magyarok, németek, horvátok, szlovákok, románok, ruténok, németek, romák és több más kisebb létszámú nemzetiség népesített be. Magyarország XX. századi feldarabolása

előtt a Vajdaság a Magyarországon élő szerbek önrendelkezési igényének kereként és szimbólumaként jelenik meg a negyvennyolcas szabadságharc idején. A szabadságharc leverése után a Bach-korszak abszolútizmusa idején Bécs létrehozza ugyan a Szerb Vajdaságot Temesvár székhellyel, de a terület közvetlen bécsi irányítás alatt állt, és felszámolásáig (1860) saját önkormányzata valójában nem volt<sup>1</sup>. Vajdaság alkotmányjogi szempontból csupán a II. világháború után válik autonómmá, mégpedig a szövetségi szocialista Jugoszláviában, Szerbia keretében. 1945-től kezdve a tartomány különböző szintű autonómiával rendelkezett, helyzete és önállósága 1974-től 1990-ig gyakorlatilag megegyezett a tagköztársaságokéval. A nyolcvanas években folyamatosan erősödő szerb nacionalizmus központosító törekvéseinek célkeresztjébe az elsők között került a többnemzetiségű, ám szerb többségű Vajdaság autonómiája. A szerb pártvezetés és titkosszolgálat szervezésében tömegtüntetésekkel államcsínyszerűen döntötték meg 1988 őszén a Vajdaság akkori vezetését, ezzel végérvényesen elkezdődött a titói szövetségi Jugoszlávia alapjainak a lerombolása. E folyamat Montenegró és Kosovo elszakadásával fejeződött be a XXI. században. Az 1988-as államcsíny közjogi megerősítése 1990-ben következett be. Az 1990-es szerbiai alkotmány értelmében a Vajdaság autonómiája teljesen formálissá vált, tényleges törvényhozói hatáskörök, önálló vagyon és költségvetés nélkül. Ez a helyzet Milošević rezsimjének bukása után, 2002-ben részben megváltozott az autonóm tartomány egyes hatásköreit részletező úgynevezett „omnibusztörvénnyel”<sup>2</sup>, ezt bizonyos szempontból csak megerősítette az immár önálló Szerb Köztársaság 2006 őszén elfogadott új alkotmánya<sup>3</sup>. A Vajdaság közjogi helyzete leginkább az „ellentmondásos” jelzővel jellemezhető, hiszen a kilencvenes években működésképtelen tartományi Képviselőház, Végrehajtó Tanács és a közigazgatási szervek ma már valós jogosítványokkal, költségvetési eszközökkel rendelkeznek<sup>4</sup>, ugyanakkor Vajdaság nem illeszkedik szervesen a szerbiai jogrendbe és államszervezetbe, aminek következtében nemcsak a jogállamiság elvei sérülhetnek, de az államszervezet hatékonysága is csökkenhet.

## II. A TARTOMÁNY AUTONÓMIÁJÁNAK RENDEZETLEN HELYZETE SZERBIÁBAN 1990 ÓTA

A múlt század hetvenes éveitől kezdve, közjogi szempontból a tartományok (a Vajdaság és Kosovo) helyzete nagymértékben rendezett és világos volt Jugoszlávián és Szerbián belül. Mivel Szerbia autonóm tartományai a szövetségi államszervezet konstitutív részeként fungáltak, törvényhozói, végrehajtói és igazságszolgáltatási jogköreik is majdnem mindenben azonosak voltak a hat tagköztársaságéival. Ebből eredően a tartományi törvényhozás, a végrehajtó hatalom, a tartományi közigazgatás azonos törvényhozási, közigazgatási és végrehajtási hatósági funkciókat látott el a tartomány területén, akárcsak a szerbiai ha-

tóságok Szerbiának a többi, a tartományok területén kívül eső részén. Ebben az időszakban a Vajdaságnak önállóan szervezett igazságügyi felépítménye is volt, amelynek csúcán a Vajdasági Legfelsőbb Bíróság és a Vajdasági Alkotmánybíróság helyezkedett el. Sajátos jogi anomáliája volt ennek a helyzetnek, hogy míg a Vajdaság és Kosovo-Metohija tartományok képviselői ott ültek a szerbiai törvényhozásban, és elvben befolyásolhatták a szerbiai törvényeket (amelyek a Vajdaság területén ritka kivétellel nem voltak érvényesek), Szerbiának gyakorlatilag semmilyen befolyása nem volt a tartományok törvényhozására. Ez a valóban ellentmondásos közjogi aszimmetria gyakran szolgált ürügyként az autonómia ellenzőinek ahhoz, hogy követeljék a tartományok jogosítványainak radikális megkurtítását. Voltaképpen Szerbiában folyamatosan jelen voltak azok a nacionalista politikai erők, amelyek „Szerbia egységének” jelszava mögé rejtőzve a központosítást és a tartományok autonómiájának megnyirbálását, illetve megszüntetését szorgalmazták<sup>5</sup>. Ez a politikai irányzat 1987 októberében Milošević vezetésével felülkerekedett a szerbiai kommunista pártban. Egy évre rá a szerbiai vezetés államcsínyszerűen megdöntötte a vajdasági, majd 1989-ben a kosovói pártvezetést, ennek egyenes következményeként 1990-ben elfogadták Szerbia alkotmányát, amely formailag meghirdette a tartományok autonómiáját, de valójában az autonómia teljes felszámolására teremtett jogi keretet.

Az 1990-es alkotmány teljesen megszüntette a tartományok autonómiáját az igazságügy területén, a törvényhozói (kvázi törvényhozói) és végrehajtói hatalom esetében pedig az autonómia mértékét a köztársasági törvényi szabályozás tárgyává tette. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy még az alkotmányban felsorolt kilenc társadalmi területen (oktatás, művelődés, környezetvédelem, szociális védelem, egészségügy, kisebbségi nyelvhasználat stb.) is a tartományi „törvényhozás” azt szabályozhatta rendeletileg, amit a szerbiai törvényhozás a törvényekben „átengedett” neki<sup>6</sup>. Magyarán, nemcsak formálisan keresztelték át a tartományi törvényeket „képviselőházi rendeletekké”, a tartomány alkotmányát statútummá, hanem ezeket a jogszabályokat hierarchiaileg egyértelműen a köztársasági törvények alá rendelték, sőt tartalmukat is azoktól tették függővé<sup>7</sup>. A tartomány autonómiája „belgrádi gyámság” alá került, kiskorúsítva lett, arról nem is szólva, hogy az alkotmány semmilyen garanciát nem tartalmazott a tartomány vagyonára és önálló adóbevételére vonatkozóan, vagyis ezek meghatározását úgyszintén a köztársasági törvényhozás hatáskörébe utalta. A „gyámságot” a belgrádi hatalom szigorúan gyakorolta is, hiszen 1991 és 1995 között futószalagon születtek meg azok a szerbiai törvények, amelyek az autonóm tartományoknak az alkotmányban is szavatolt autonómiáját levegőnek nézték, tökéletesen ignorálták. A köztársaság tulajdonáról szóló törvény államosította a tartomány minden vagyonát, az adókról szóló törvényekben a tartomány adóforrásairól egy szó sem esett, sőt az oktatási, közegészségügyi, közművelődési, szociális törvények sem irányoztak elő semmilyen szabályozási vagy végrehaj-

tási jogkört az autonóm tartomány hatóságai számára, noha ezeket a területeket az alkotmány is az autonóm szabályozás területeiként nevesítette. Az egyetlen dolog, amiről érdemben dönthetett a tartomány, az a saját „súlytalan” szerveinek (Képviselőház, Végrehajtó Tanács, közigazgatás) a megválasztása, felépítése és belső szervezete volt. Az ilyen alkotmányjogilag is megkérdőjelezhető központosítás következtében a vajdasági közigazgatás csakúgy, mint a „törvényhozás”, éveken át nem végzett érdemi feladatot, és nem tévedünk, ha kijelentjük, hogy a Vajdaságnak kevesebb hatósági feladata és jogosítványa volt, mint bármelyik települési önkormányzatnak. Több választási cikluson keresztül (1992–2002) a Képviselőház és a kormány is a legtöbb ülésén kizárólag a közigazgatás által elkészített helyzetfelmérő jelentéseket vitatta meg. A tartományi kormány-szervek jelentőségét híven tükrözi a tartomány költségvetése, amely ebben az időszakban a mintegy 600 munkafeladat nélküli tartományi hivatalnok bérért tartalmazta, és alig néhány millió eurót tett ki. Ez a helyzet változatlan maradt a miloševići rezsim 2000 októberében bekövetkezett bukásáig, amelyet követően a választásokon, minden szinten, az egyesült szerbiai demokratikus ellenzék győzött, amelynek a Vajdaságban egyik legfontosabb ígérete az volt, hogy visszaállítja a Vajdaság széles körű autonómiáját. Noha 2001-től megkezdődött annak az új szerbiai alkotmánynak a kimunkálása, amely lehetővé tette volna az autonóm tartományok helyzetének újraszabályozását, gyorsan kitűnt, hogy az új alkotmány tartalma körül gyakorlatilag lehetetlen kialakítani a szükséges minősített többséget, még az uralkodó koalíción belül sem, sőt az is kiderült, hogy a központosító miloševići alkotmány Belgrádban az új hatalom számára is csábító hatalomkoncentrációt tesz lehetővé.

Ebben a helyzetben a mind hangosabb vajdasági követelésekre Belgrád alkotmánymódosítás helyett egy kompromisszumos megoldással válaszolt, az „omnibusztörvénnyel”. Mint már említettük, ez a rendhagyó törvény mintegy harminc társadalmi területen felülírta a központosító szerbiai törvényeket, és valós hatósági-közigazgatási feladatokat ruházott a tartományi közigazgatásra. Az addig működésükben gátolt tartományi hatóságok az omnibusztörvénnyel különböző végrehajtói és közigazgatási feladatokat vettek át a belgrádi minisztériumoktól és a kormánytól, valamint több mint száz oktatási, művelődési, szociális, egészségügyi közintézmény alapítói, igazgatási jogait kezdték ellátni<sup>8</sup>. Immár több mint hatévi alkalmazásának tapasztalatai alapján az omnibusztörvény életképesnek és alkalmazhatónak bizonyult, a tartományi hatóságok aránylag zökkenőmentesen átvették a köztársasági jogköröket, sőt az átruházott közigazgatási feladatokat a tartomány gyakran hatékonyabban végezte, mint a belgrádi államigazgatás<sup>9</sup>. Mindazonáltal az omnibusztörvény „munkát” és némi hatalmat adott ugyan az addig funkciótól megfosztott tartományi kormánynak, de a tartomány megoldatlan státusára a szerbiai államszervezeten belül nem jelentett megoldást. Egyrészt még ma, az új szerbiai alkotmány kihirdetése

után sem tisztázódott, mely társadalmi szükségletek kielégítését biztosítja és szabályozza a Vajdaság, és melyeket a köztársaság, valamint továbbra is megmaradt az a furcsa aszimmetria, amelynek következtében a Vajdaság területén a hatóságoknak három szintje gyakorolja a hatalmat (települési önkormányzatok, tartományi hatóságok és a belgrádi államigazgatás területi-szervezeti egységei), Vajdaságon kívül pedig kettő.

## II.1. A TÖRVÉNYHOZÓI HATÁSKÖRÖK HIÁNYA ÉS A KÖZIGAZGATÁSI ASZIMMETRIÁBÓL EREDŐ NEHÉZSÉGEK

A 2006. évi szerbiai alkotmány sok szempontból erősítette Vajdaság helyzetét: hatásköreit új társadalmi területekre terjesztette ki, önálló vagyont és adóforrásokat szavatol a tartománynak<sup>10</sup>, sőt, rendhagyó módon számszerűsítve garantálja a tartományi költségvetés minimális mértékét<sup>11</sup>. Mindazonáltal a fent említett két, a tartomány helyzetére és státusára vonatkozó kulcsfontosságú kérdésben az új alkotmány sem adott megnyugtató választ. Egyfelől az alkotmány változatlanul nem biztosítja az önálló törvényhozás jogát a tartomány számára, azaz továbbra is a köztársasági törvényhozás szabja meg a huszonhat nevesített társadalmi területen, mely kérdések képezik a tartományi rendeleti, azaz kvázi törvényhozási szabályozás tárgyát; az sem mellékes, hogy az új alkotmány értelmében a tartományi Képviselőház jogszabályai hierarchiaileg mind alsóbbrendűek a szerbiai törvényeknél, beleértve az alapokmányt, a tartomány statútumát is. Más szóval a kiskorúsítás és a belgrádi „gyámkodás” 1990 óta jelen levő rendezőelve, lényegét tekintve, minden változás ellenére továbbra is érvényben maradt. Mivel sem az alkotmány, sem a hatályos törvények eddig nem pontosították, mit szabályozhat önállóan a tartomány (kivéve saját szerveinek megválasztását és működését), mely társadalmi területeken biztosítja a polgárok szükségleteit és jogait, a tartományi közigazgatás végrehajtási feladatai sem világosak. Ebből a helyzetből adódóan nehéz kellő módon rendezni a tartományi vagyont és tartományi adóforrások kérdését is, hiszen ezek mértékét alapvetően az határozza meg, milyen eszközökre és forrásokra van szüksége a tartománynak ahhoz, hogy ellássa azokat a közfeladatokat és társadalmi szükségleteket, biztosítsa azokat a jogokat, amelyekért a tartomány felel. Mindaddig, amíg hasonló és azonos feladatokat a központi hatalom és a tartomány is ellát, a funkciók gyakorlását szolgáló költségvetési, vagyoni háttérrel is nehéz hatékony módon meghatározni.

A második probléma, hogy Vajdaság autonóm tartomány változatlanul Szerbia egyetlen tartománya, azaz a regionális hatalmi szint nincs jelen az ország egész területén. Az alkotmány ugyan, hosszadalmas és összetett eljárás alapján, lehetővé teszi újabb autonóm tartomány(ok) létrehozását, de minden jel szerint

ennek Szerbiában semmilyen reális történelmi, gazdasági, politikai megvalósultsága és támogatottsága sincsen. Ez a specifikum egy államszervezési, közigazgatási és jogi szempontból rendhagyó helyzetet teremt, hiszen azokban az európai országokban, ahol a szövetségi államberendezésnek, vagy a regionális decentralizációnak gazdag és sikeres hagyományai vannak (Olaszország, Spanyolország, Németország, Ausztria), az ország egész területe fel van osztva különböző tartományokra, régiókra. Ez még akkor is fontos, ha esetenként egy-egy tartomány, régió a többihez képest rendhagyóan széles körű autonómiával rendelkezik (Baszkföld, Szicília, Bajorország). Akár nagyobb, akár kisebb mértékű a regionális decentralizáció egy államban, az ilyen rendszer lehetővé teszi, hogy pontosan meghatározzuk minden hatalmi szint feladatait. Szerbiában ezt ilyen módon nem lehet megtenni, mert a Vajdaság mindenkori feladatait a tartomány területén kívül, továbbra is a központi államhatalom szervei látják el. Igaz ugyan, hogy Európában is van példa olyan decentralizációra, amelyekben az autonóm terület a vajdaságihoz hasonlóan aszimmetrikus helyzetben van (Skócia, Grönland, Åland), de ezekben az autonóm terület rendszerint a központi államhatalom majd minden jogkörét és funkcióját önállóan látja el (kivételt rendszerint a nemzetközi kapcsolatok, a honvédelem, hírszerzés, monetáris politika képez). Tehát ez utóbbi esetben is aránylag könnyen szabályozható a hatáskörök elkülönülése, mert az autonómia területén a központi kormányzatnak gyakorlatilag nincs mit tennie, feladatait a tartományi hatóságok végzik.

A Vajdaságnak a Szerbián belüli jelenlegi aszimmetrikus helyzete, amely nélkülözi 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. Ha a tartomány fejlesztési funkcióit vizsgáljuk meg, ott is feltűnő a jogi szabályozás hiánya, a köztársasági és tartományi feladatok átfedése. Nevezetesen az alkotmány betűje értelmében a tartomány évi kb. 220 millió eurót fordíthat az infrastrukturális és egyéb jelentős építkezési beruházások támogatására, ami meghaladja a központi kormányzat ilyen jellegű vajdasági beruházásainak mértékét. A tartományi fejlesztéspolitika ugyan jelentős forráshoz jutott ezáltal, a dologban csak az a bökkenő, hogy az alkotmány vagy más törvény nem mondja ki, mely beruházási, fejlesztési tervek megvalósítását finanszírozza a tartomány, melyeket a köztársasági költségvetés! Jogilag a tartomány által támogatottakat finanszírozhatja a köztársasági költségvetés is, de akár úgy is dönthet, hogy az összes fejlesztési kötelezettséget a tartományra hárítja. A végrehajtási, közigazgatási hatásköri ütközésekre jellemző példa a közoktatás. Igen sok gondot okoz az a helyzet, hogy bár a tartományi kormány dönt az új iskolák és tagozatok alapításáról, de a felvételi lebonyolítása és szabá-

lyozása, valamint a tagozatok anyagi ellátása a belgrádi oktatási tárcának, illetve vajdasági területi főosztályainak a hatáskörébe tartozik. A helyzetet gyakran bonyolítja, hogy a közoktatás felügyeletét hol a tartományi, hol a köztársasági felügyelőség látja el. Ezek a kiragadott példák is szemléltetik a jelenlegi helyzet fonákságait. Ha úgy tetszik, a tartomány egyrészt kényelmes pozíciót „élvez”, vannak költségvetési eszközei, de világos, jogilag definiált kötelezettségei nincsenek a társadalmi szükségletek kielégítésének vonatkozásában, másrészt a szabályozatlan helyzet megnehezíti a tervszerű fejlesztéspolitika megvalósítását, a jól, hatékonyan, takarékosan és harmonikusan működő államszervezet és ezen belül a közigazgatás kialakítását.

### III. 2. A LEHETSÉGES MEGOLDÁSOK

Mint a fenti elemzésből kiderül, az új, 2006 végén hatályba lépett szerbiai alkotmány nem adott megnyugtató választ a tartományi hatóságok, funkciók és jogosítványok megoldatlan kérdéseire. Igaz ugyan, hogy első olvasásra bővült a tartományi szervek önállósága, látszólag megeremtődtek az önálló vagyoni és adóbevételek alkotmányos garanciái, de a tartományi funkciói és helyzete a szerbiai államszervezetben belül továbbra is megoldatlannak tekinthető. Az alkotmány elmulasztotta világosan meghatározni, mely területeken valóban autonóm a Vajdaság, azaz mely – egyébként a központi állam hatáskörébe tartozó – funkciókat látja el a saját területén önállóan. Az elmulasztott alkotmányos rendezés azonban nem zárja ki, sőt bizonyos értelemben megeremtette annak lehetőségét, hogy a tartomány státusát, szerveinek ellentmondásos helyzetét az új vajdasági statútum és a köztársasági törvényhozás rendezze. Amennyiben Belgrádban meglenne ehhez a szükséges politikai többség, akkor kialakítható lenne egy olyan fenntartható konstrukció, amely egyfelől nagymértékben kielégítené a Vajdaság lakosságának évtizedes autonómiaigényét<sup>12</sup>, másrészt a tartományt hatékonyan és szervesen illesztené a szerbiai államszervezetbe, biztosítva számára a hatékony és takarékos működést, a jogállamiság érvényesítését.

Mint már a fentiekben szóltunk róla, az egyik fő problémát a jogalkotási és végrehajtási hatáskörök átfedése és tisztázatlansága képezi, enélkül pedig az ezekhez hozzárendelt tartományi vagyoni és adóbevételek kérdése sem rendezhető megnyugtatóan. Mindaddig, amíg nem lesznek pontosan, világosan meghatározva, mely társadalmi szükségletek ellátása (jogalkotás, végrehajtás, fejlesztés) képezi a Vajdaság területén a tartomány, és melyek a köztársaság feladatát és felelősségét, érdemi előrelépés e téren nem várható. Hosszú távon fenntartható és funkcionális megoldás az lenne, ha a köztársasági törvényhozás mielőbb megalkotna egy olyan (a tartományi funkcióiról szóló) törvényt, amely precízen meghatározná azokat a társadalmi területeket, részterületeket (az alkotmányban felsorolt huszonhat területen belül), amelyeknek a szabályozását (kvázi törvényhozás) átruházná az autonóm tartományi képviselőházra. Ezek a

területek megjelenhetnének már a Vajdaság új statútumában is. Az alkotmány és a nemzetközi jog korlátjai között ezeket a szerbiai törvényhozás legfeljebb az alapelvek szintjén, vagy a megvalósítandó fő célok definiálásának szintjén szabályozná, az alapelveken túl pedig a szabályozás, valamint a „törvények” alkalmazása, végrehajtása, finanszírozása a tartományi kormány és közigazgatás hatáskörébe tartozna. Ezzel gyakorlatilag megszűnhetne a jelenlegi kettősség, és világosan elkülönülhetne egymástól a felelősség kérdése is.

A tartomány és a köztársaság hatásköreinek és funkcióinak elkülönítése esetén több rendezőelvet is alkalmazni lehetne. Elsősorban azokon a területeken kellene a hatásköröket a tartományra ruházni, amelyek egyrészt specifikusan vajdaságiak (mint például a nemzetiségi kultúra és oktatás, műemlékvédelem, növénytermesztés, csatornahálózat, regionális úthálózat és árvízvédelem), másrészt az eddigi tapasztalatok és gyakorlat alapján a tartomány hatékonyan ellátta és továbbra is elláthatja ezeket a feladatokat (regionális fejlesztés, erdőgazdaság-vadgazdálkodás, jelentős infrastrukturális beruházások, környezetvédelem). A hatásköri megosztásnál ugyancsak fontos szempont és rendezőelv lehetne egy-egy terület világos elkülöníthetősége jogi-közigazgatási és egyéb szempontokból. Fenntartható és funkcionális megoldás alapját képezhetné egy olyan törvény elfogadása, amely a hat éve alkalmazott „omnibusztörvény” végrehajtásának tapasztalataira, annak alapos elemzésére épülne, hiszen ennek a törvénynek az alkalmazása során rengeteg hasznosítható tapasztalat keletkezett.

A fentiekben vázolt módon pontosított hatáskörökhöz már könnyebb lenne hozzárendelni a fenntartható pénzügyi, költségvetési konstrukciót. Ha tehát pontosítva lenne, hogy mely társadalmi szükségleteket látná el és szabályozná a tartomány, mely jogok megvalósítását szavatolná a Vajdaság, ill. közigazgatása és költségvetése, aránylag könnyen ki lehetne számítani mely adóforrások tölthetnék fel a tartományi költségvetést, mégpedig a tartománynak a GDP-ből való részesedésével arányosan. Például ha a kulturális örökség megóvásának szabályozása s finanszírozása tartományi hatáskörbe kerülne, akkor a jelenleg erre a célra országosan biztosított és fordított költségvetési összeg, a GDP arányos hányada, azaz körülbelül 40%-a a Vajdaságban maradna. Ezzel a módszerrel, sorra véve az ellátandó társadalmi szükségletek költségeit, eljuthatnánk addig az összegig, amelyre a tartományi költségvetésnek szüksége lenne a tartományi hatáskörök finanszírozásához. Ekkor már csak az maradna hátra, hogy törvényileg definiálják, mely adókat kellene a tartomány számára átengedni ahhoz, hogy ezeket a forrásokat tartósan és tervezhetően elő lehessen teremteni.

A központosítás híveinek arra a gyakori ellenvetésére, hogy ezáltal ugyanazok a kérdések másként lennének, vagy lehetnének szabályozva az ország különböző részein, vagy hogy a polgárok jogaik szempontjából egyenlőtlen helyzetbe kerülnének, könnyű ellenérveket felsorakoztatni. Egyrészt az EU-s jogharmonizációs folyamat, az alkotmány, valamint a törvényekben meghatározott közös alapelvek szavatolhatnák a jogrendszer és az állam egységét, másrészt az ezeken belüli rész-



ben eltérő szabályozás akár pozitívum is lehet, hiszen a regionális specifikumok, igények és reális szükségletek figyelembevételét jelentenék.

A fentiekben ismertetett törvénykezésem túl arra is szükség lenne, hogy a Vajdaság területén az államigazgatás kihelyezett területi egységeinek feladatait a központi hatalom átruházza a tartományi közigazgatásra. A közigazgatás kettőzésének elkerülése érdekében, valamint a költségtakarékos és hatékony közigazgatás megteremtése végett meg kellene vizsgálni, hogy hosszabb távon vajon mennyire szükséges fenntartani azt a jelenlegi gyakorlatot, hogy a Vajdaság területén a tartományi közigazgatáson kívül működnek a központi államigazgatás szerveinek kihelyezett szervezeti egységei is, különösen azokon a területeken, amelyeken a tartomány egyébként is autonómiát élvez. Jelenleg az államigazgatás kihelyezett szervezeti egységei általában elsőfokú közigazgatási eljárásokat folytatnak le, különböző hatósági nyilvántartásokat vezetnek, valamint felügyelői munkát végeznek az úgynevezett közigazgatási körzeteken belül<sup>13</sup>. Felmerül annak a lehetősége, nem kellene-e ezeket az államigazgatási feladatokat az autonóm tartomány területén átruházni a tartományi közigazgatásra mint úgynevezett átruházott jogkört. Ezzel az intézkedéssel nagymértékben meg lehetne szüntetni azt a kettősséget, amely szerint Szerbia egy részén, néha ugyanazon társadalmi területen a közigazgatásnak két szintje (önkormányzati közigazgatás, államigazgatás), a másikon három szintje működik (önkormányzati közigazgatás, tartományi közigazgatás, államigazgatás). Egy ilyen megoldás majdnem minden közigazgatási területen működőképes lehetne, kivételt talán a belügyminisztérium, az adóhatóság és a vámhatóság képezhetne. Ezen államigazgatási szervek területi egységeit azért lenne indokolt továbbra is fenntartani, mert egyrészt igen nagy létszámú hivatalnokot foglalkoztató összetett szervezetekről van szó, amelyek „átvétele” számos nehézséget okozhatna, másrészt olyan, a központi államhoz kötődő közigazgatási területekről van szó, amelyeken a tartomány az elmúlt közel két évtizedben nem „működött”, nem látott el feladatokat, nem rendelkezik hasznosítható közigazgatási tapasztalattal.

Végezetül megállapíthatjuk, hogy a Vajdaság – státusát, jogait és feladatait illetően – az új szerbiai alkotmány hiányos, és a kilencvenes évek autonómiaellenes „reflexeitől” terhes. Ugyanakkor minden hibája ellenére a jelenlegi alkotmányos keret a szerbiai törvényhozás számára elegendő helyet hagyott egy olyan működtethető, fenntartható és hatékony szabályozás számára, amely megoldaná a jelenlegi rendezetlen kérdéseket.

Mindazonáltal Szerbia legeurópaibb, legfejlettebb térségének státusa és autonómiája, decentralizálása nem csupán jogi-szakmai probléma, hanem évszázados múltra visszatekintő kényes és fontos politikai kérdés is. Ennek ismeretében a szakmai érvek súlyát, mint annyiszor a történelem során, könnyen felülírhatják a mindenkorai politikai érdekek és erőviszonyok.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> D. Boarov, *Politička istorija Vojvodine /Vajdaság Politikai Történelme/* (CUP, Novi Sad, 2001), 61. o.
- <sup>2</sup> Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine /Törvény egyes autonóm tartományi hatáskörök meghatározásáról/, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 6/2002, a törvény magyar nyelvű fordítása megtalálható a következő web címen: <www.puma.vojvodina.sr.gov.yu/etext.php?ID\_mat=512>, meglátogatva, 2008-06-18
- <sup>3</sup> Ustav Republike Srbije /A Szerb Köztársaság Alkotmánya/, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 98/2006, az Alkotmány magyar nyelvű fordítása megtalálható a következő web címen: <www.puma.vojvodina.sr.gov.yu/etext.php?ID\_mat=512>, meglátogatva, 2008-06-18
- <sup>4</sup> A Vajdaság 2008-as költségvetése megközelíti a 56 milliárd dinárt. A Vajdasági AT Hivatalos Lapja, 3/2008. szám.
- <sup>5</sup> A szerbiai államvezetés autonómiaellenes jelszavai mögött nemcsak „nemzeti” érdekek, de jól felfogott gazdasági érvek is meghúzódtak. A Vajdaság az akkori Jugoszlávia egyik leggazdagabb, legfejlettebb térsége volt, a központosítás pedig lehetővé tette Belgrádnak a tartományi javak, források és tartalékok feletti belgrádi ellenőrzést, rendelkezést. Bővebben lásd: D. Boarov, *Politička istorija Vojvodine /Vajdaság Politikai Történelme/* (CUP, Novi Sad, 2001), 217. o.
- <sup>6</sup> Az akkori alkotmány 109. szakasza, első bekezdés, 3. pontja így rendelkezett: Az Alkotmánnyal és törvényekkel összhangban határozatokat és más jogszabályokat alkot, amelyekkel a tartomány polgárait érintő bizonyos kérdéseket szabályoz a következő területeken: kultúra, oktatás, a nemzeti kisebbségek hivatalos nyelv- és íráshasználata, tömegtájékoztatás, egészségügy, szociális védelem, gyermekvédelem, környezetvédelem és fenntartható fejlődés; A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 1/1990,
- <sup>7</sup> A Szerb Köztársaság Alkotmánya, Szerbia Köztársaság Hivatalos Közlönye 1/1990, 112. szakasz.
- <sup>8</sup> Korhecz Tamás, 'Vojvodina – The struggle for autonomy - Omnibus Law on Vojvodina – A specific legislative step towards decentralization in post-Milosevic Serbia', 4 *HELSINKI MONITOR* (2002), 295 old.
- <sup>9</sup> Kitűnő példa erre a hivatalos nyelvhasználat felügyelete, amely 2002-ig, amíg a köztársasági minisztériumok végezték, rendkívül alacsony határfokkal működött. Lásd: *Strength of Diversity – Human Development Report Serbia 2005* (UNDP, Belgrade, 2005), 93 old.
- <sup>10</sup> *Supra* note 2, 183. szakasz.
- <sup>11</sup> Az alkotmány 184. szakaszának 4. bekezdése kimondja, hogy a mindenkori tartományi költségvetés mértéke a szerbiai állami költségvetés legkevesebb 7% át teszi, ki, melynek 3/7 része a fejlesztési nagyberuházásokra fordítandó, *Supra* note 2.
- <sup>12</sup> Az utóbbi két évtizedben végzett közvélemény-kutatások rendre igazolták, hogy a vajdasági lakosság több, mint kétharmada a jelenleginél szélesebb körű autonómiát követel a Vajdaság számára. Korhecz, *Supra* note , 291. o.
- <sup>13</sup> Zakon o državnoj upravi /Államigazgatásról szóló törvény/, Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 79/2005, 38. szakasz

*The Status of the Autonomous Province of Vojvodina within the State of Serbia – Current Challenges and Problems in the Light of the New Constitution*

The status of Vojvodina and its autonomy within Serbia has remained an evergreen political topic. The political powers and opinions for and against autonomy have known to clash more or less vehemently from time to time in domestic political life, and during the past decades. the constitutional status of the province has been changing according to the political balance of power.. The intention of this paper is not to give a complex survey and analysis of the pertinence or merits of the arguments of those backing or of those opposing autonomy. To the contrary, it analyzes the status of the Province from the standpoint of public/constitutional law starting with the 1990 reform of the constitution. The author tries to pinpoint those solutions, constitutional obstacles in the public law which have made it ever since 1990 impossible for the province to acquire a meaningful position within the state structure of the now independent state of Serbia. He seeks the answer to the question of how the present contradictions could be resolved through legislation within the frameworks of the new Serbian constitution that entered into force in the autumn of 2006; and how could one provide a sustainable constitutional status to Vojvodina that would on the one side increase the effectiveness of the state organization and on the other, would insure true autonomy to the province.

Keywords: Vojvodina, autonomy, constitution, state-structure, spheres of influence