

## A vajdasági tartományi autonómia és nemzetiségi önkormányzat

### Bevezető

A kifejezetten tarka nemzeti összetételű Vajdaság Autonóm Tartomány politikai-területi autonómia a Szerb Köztársaságon belül. A szerbiai 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 főleg az elmúlt több mint hat évtized során.

2008 decemberében, amikor ez a tanulmány íródott, Szerbiában a Vajdaság státusa éppen a politikai viták fókuszába került, és komoly ellentéteket váltott ki a politikai paletta egyes szereplői között. A 2006-ban elfogadott alkotmány Vajdaságra vonatkozó rendelkezéseit a Vajdaság új Statútumának, illetve szerbiai törvényeknek kellett volna részleteznie 2008 végéig. Miután 2008 októberében a vajdasági parlament megvitatta és  $\frac{3}{4}$ -es többséggel elfogadta az új Statútum-javaslat szövegét, amely jelentősen bővítené a tartomány autonómiáját, a Statútumot abszolút többséggel a belgrádi törvényhozásnak is jóvá kellene hagynia. Az autonómia bővítése azonban felkorbácsolta a politikai indulatokat a Koszovó miatt frusztrált Belgrádban, aminek következtében az elején biztosnak látszó parlamenti többség akár kérdésessé válhat a Vajdaság ügyében.

Ennek a tanulmánynak nem célja, hogy komplex módon áttekintse és elemezze az autonómiapárti és az autonómiát ellenzők érveinek helytállóságát és megalapozottságát, továbbá az sem, hogy jogtörténeti vagy történelmi szempontból részletesen ismertesse a Vajdaság autonómiájának több mint százhatvan esztendősi hagyományait. Ez a tanulmány két dologra vállalkozik. 1. Közjogi szempontból megnevezni azokat a problémákat, amelyek 1990 óta lehetetlenné teszik, hogy a tartomány szervesen beépüljön az immár független Szerbia államszervezetébe, és hogy rámutasson azokra a lehetséges törvényes megoldásokra, amelyek feloldhatnák a jelenlegi korlátokat. 2. Meg kívánja vizsgálni, van-e, illetve milyen az összefüggés a Vajdaság autonómiája és a területén élő őshonos nemze-

ti kisebbségek, elsősorban a magyarok egyenrangúsága és jogérvényesítése között, más szóval elősegíti-e a Vajdaság autonómiája a békés egymás mellett élést és a jó nemzetiségi viszonyokat, vagy sem?

### Rövid történelmi visszatekintés

A Vajdaság Autonóm Tartomány, Szerbia gazdasági, kulturális szempontból legfejlettebb térsége, alkotmányosan szavatolt területi-politikai autonómia a Szerb Köztársaság északi részén. Lakossága körülbelül kétmillió fő, területe 21 ezer négyzetkilométer. A mai Vajdaság területe az első világháborút lezáró trianoni békeszerződésig a történelmi Magyarország részét képezte, és többé-kevésbe a „Délvidék”-nek nevezett országrészt öleli fel. A nemzeti összetételét tekintve, európai viszonylatban is egyedülállóan színes régió, amelyet az utóbbi négy évszázadban szerbek, magyarok, németek, horvátok, szlovákok, románok, rutének, németek, romák és több más kisebb létszámú nemzetiség népesített be. Magyarország 20. századi feldarabolása előtt a Vajdaság mint a Magyarországon élő szerbek önrendelkezési igényének kerete és szimbóluma jelenik meg az 1848-as szabadságharc idején. A szabadságharc leverése után a Bach-abszolutizmus idején Bécs létrehozta ugyan a Szerb Vajdaságot temesvári székhellyel, de a terület közvetlen bécsi irányítás alatt működött, és felszámolásáig (1860) valódi önkormányzattal nem rendelkezett.<sup>1</sup> Vajdaság alkotmányjogi szempontból csupán a második világháború után válik autonómmá, méghozzá a szövetségi, szocialista Jugoszláviában, Szerbia keretében. 1945-től kezdve a tartomány különböző szintű autonómiával rendelkezett, amely 1974-től 1990-ig gyakorlatilag megegyezett a tagköztársaságok helyzetével és önállóságával. 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 Vajdaság akkori vezetését, amivel végérvényesen elkezdődött a titói szövetségi Jugoszlávia alapjainak a lerombolása, amely folyamat Montenegró és Koszovó elszakadásával fejeződött be a 21. században. Az 1988-as államcsíny közjogi megerősítése 1990-ben következett be. Az 1990-es szerbiai Alkotmány értelmében Vajdaság autonómiája teljesen formálissá vált, valós törvényhozói hatáskörök, önálló vagyon és költségvetés nélkül. Az alkotmányos garanciák nélkül pedig a kilencvenes években a szerbiai törvényhozás minden jelentősebb közjogi funkciótól, vagyontól és forrástól megfosztotta a Vajdaságot. Ez a helyzet Milosević rezsimének bukása után rész-

<sup>1</sup> Boarov, D.: *Politicka istorija Vojvodine*. (Vajdaság Politikai Történelme) Novi Sad, 2001, CUP, 61.

ben megváltozott 2002-ben az autonóm tartomány egyes hatásköreit részletező úgynevezett „Omnibusztörvénnyel”,<sup>2</sup> amely törvény bizonyos szempontból csak meg lett erősítve az immár önálló Szerb Köztársaság 2006 őszén elfogadott új alkotmányával.<sup>3</sup> A Vajdaság közjogi helyzete jelenleg leginkább az „ellentmondásos” jelzővel jellemezhető, hiszen a kilencvenes években dologtalan tartományi szervek a Képviselőház és a végrehajtó hatalom (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.

### A tartomány autonómiájának rendezetlen helyzete Szerbiában 1990 óta

A múlt század hetvenes éveitől, közjogi szempontból a tartományok (Vajdaság és Koszovó) helyzete nagymértékben rendezett és világos volt Jugoszlávián és Szerbián belül. Tekintettel arra, hogy Szerbia autonóm tartományai, a szövetségi államszervezet konstitutív részei voltak, és törvényhozói, végrehajtói és igazságszolgáltatási jogköreik is majdnem mindenben azonosak voltak a hat tagköztársaságéval. Ebből eredően a tartományi törvényhozás, végrehajtó hatalom, a tartományi közigazgatás azonos törvényhozási, közigazgatási és végrehajtási hatósági funkciókat látott el a tartomány területén, mint a szerbiai hatóságok Szerbia többi, a tartományok területén kívül eső részén. Ebben az időszakban a Vajdaságnak önállóan szervezett igazságügyi felépítménye is volt, amelynek csúcán a Vajdaság Legfelsőbb Bírósága és a Vajdaság Alkotmánybírósága helyezkedett el. Sajátos jogi anomáliája volt ennek a helyzetnek, hogy míg a Vajdaság és Koszovó-Metóhia 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 ah-

<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 webcímen: <[www.puma.vojvodina.sr.gov.yu/etext.php?ID\\_mat=512](http://www.puma.vojvodina.sr.gov.yu/etext.php?ID_mat=512)>, (Utolsó letöltés időpontja: 2008. június 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](http://www.puma.vojvodina.sr.gov.yu/etext.php?ID_mat=512)>, (Utolsó letöltés időpontja: 2008. június 18.)

<sup>4</sup> Vajdaság 2008-as költségvetése megközelíti az 56 milliárd dinárt. Vajdaság AT Hivatalos Lapja, 3/2008 szám.

hoz, 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 többségbe került a szerbiai kommunista pártban Milosević vezetésével. Egy évre rá, a szerbiai vezetés államcsínyszerűen megdöntötte a vajdasági, majd 1989-ben a koszovói pártvezetést, aminek egyenes következményeként 1990-ben elfogadták Szerbia Alkotmányát, amely formailag meghirdette a tartományok autonómiáját, de érdemben megteremtette a jogi kereteket az autonómia teljes érdemi felszámolására.

Az 1990-es Alkotmány drasztikusan megkurtította a tartományok autonómiáját. Megszűnt a tartományok autonómiája az igazságügy területén, a törvényhozói (kvázi törvényhozói) és végrehajtói hatalom esetében pedig az autonómia mértékét a köztársasági törvények szabályozásának 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 vagyona és önálló adóbevételeire vonatkozóan, azaz azok meghatározását is teljes mértékben 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 tartományok alkotmányban is szavatolt autonómiáját levegőnek nézték, tökéletesen ignorálták. A köztársaság tulajdonáról szóló törvény államosította a tartomány minden vagyonát, az

<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: Boarov, D.: *Politicka istorija Vojvodine*. (Vajdaság Politikai Történelme) Novi Sad, 2001, CUP, 217.

<sup>6</sup> Az akkori Alkotmány 109. szakasz, 1. bekezdés, 3. pontja így rendelkezett: Az Alkotmánnyal és törvényekkel összhangban határozatokat és más jogszabályokat alkot, amelyekkel bizonyos, a tartomány polgárait érintő 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.

adókról szóló törvényekben a tartomány adóforrásairól egy szó sem esett, sőt az oktatási, közegészségügyi, közművelődési, népjóléti törvények sem irányoztak elő semmilyen szabályozási vagy végrehajtási jogkört az autonóm tartomány hatóságai számára, noha ezek a területek az Alkotmányban is nevesítve lettek, mint az autonóm szabályozás területei. Az egyetlen dolog, amiről érdemben autonómul dönthetett a tartomány, az a saját „súlytalan” szerveinek (Képviselőház, Végrehajtó Tanács, Közigazgatás) a megválasztása, felépítése és belső szervezete. Az ilyen az akkori Alkotmány rendelkezései alapján is megkérdőjelezhető központosítás következtében a vajdasági közigazgatás, csakúgy, mint a „törvényhozás” éveken keresztül 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-től egészen 2002-ig) a Képviselőház és a kormány is, legtöbb ülésén kizárólag a közigazgatás által elkészített helyzetfelmérő jelentéseket vitatta meg. A tartományi kormánysszervek jelentőségét híven tükrözi a tartomány költségvetése, amely ebben az időszakban oroszlánrészben a mintegy 600 dologtalan tartományi hivatalnok bérét tartalmazta, és alig néhány millió eurót tett ki. Ez a helyzet változatlan maradt a milosevići rezsím 2000. októberi bukásáig, amelyet követően a választásokon minden szinten az egyesült Szerbiai Demokratikus Ellenzék győzött, amelynek a Vajdaságban egyik legfontosabb ígérete az volt, hogy visszaállítja Vajdaság széles körű autonómiáját. Noha 2001-től megkezdődött a munka az új szerbiai alkotmány meghozatalán, amely lehetővé tette volna az autonóm tartományok helyzetének az újraszabályozását, gyorsan kiderült, 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 milosevići 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 közel harminc társadalmi területen felülírta a központosító szerbiai törvényeket, és valós hatósági-közigazgatási feladatokat ruházott a tartományi közigazgatásra. Az addig dologtalan 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 hatasztenős alkalmazásának tapasztalatai alapján az omnibusztörvény életképesnek és

<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.

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 ugyan „munkát” és némi hatalmat adott az addig funkciótól megfosztott tartományi kormányzatnak, de a tartomány megoldatlan státuszára a szerbiai államszervezetben 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, amely eredményképpen 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.

### A törvényhozói hatáskörök hiánya és a közigazgatási aszimmetriából eredő nehézségek

A 2006-os szerbiai Alkotmány sok szempontból erősítette a 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 státuszára vonatkozó kulcsfontosságú kérdésben az új Alkotmány sem adott megnyugtató választ. Egyrészt, 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 érvényes maradt. Tekintettel arra, hogy sem az Alkotmány, sem a hatályos törvények eddig nem pontosították, mit szabályozhat önállóan a tartomány (kivételesen saját szerveinek megválasztását és működését), mely társadalmi területeken biztosítja a

<sup>9</sup> Kitűnő példa erre a hivatalos nyelvhasználat felügyelete, amely 2002-ig, amíg azt a köztársasági minisztériumok végezték, rendkívül alacsony hatásfokkal működött. Lásd: *Strength of Diversity – Human Development Report Serbia 2005*. Belgrade, 2005, UNDP, 93.

<sup>10</sup> *Supra* note 2, 183. szakasz.

<sup>11</sup> Az Alkotmány 184. szakasza, 4. bekezdés kimondja, hogy a mindenkori tartományi költségvetés mértéke a szerbiai állami költségvetés legkevesebb 7% át teszi ki, melynek  $\frac{3}{7}$ -ed része a fejlesztési nagyberuházásokra fordítandó, *Supra* note 2.

polgárok szükségleteit és jogait, a tartományi közigazgatás végrehajtási feladatai sem világosak. Ebből a helyzetből adódóan nehéz fenntartható módon rendezni a tartományi vagyon és tartományi adóforrások kérdését, 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 ellátását szolgáló költségvetési vagyoni háttérrel is nehéz fenntartható, hatékony módon meghatározni.

A második probléma, hogy a 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 megalapozottsága 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 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 mindenkor feladatait a tartomány területén kívül továbbra is a központi államhatalom szerveinek kell ellátni. 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 képeznek). Tehát ez utóbbi esetben is aránylag könnyen szabályozható a hatáskörök elkülönülése, mert az autonómia területén a központi kormányzat gyakorlatilag dologtalan, feladatait a tartományi hatóságok végzik.

A Vajdaság jelenlegi aszimmetrikus helyzete Szerbián belül, amely nélkülözi a széles önálló törvényhozási önállóságot, nagyban megnehezíti, hogy a vajdasági hatóságok, így a tartományi közigazgatás is funkcionálisan és hatékonyan illeszkedjen a szerbiai államszervezetbe. A jelenlegi jogi keretek olyan helyzetet eredményeztek, amelyben gyakori a funkciók kettőzése, azaz azonos és hasonló közigazgatási, fejlesztési és egyéb feladatokat látnak el a központi és tartományi szervek egyaránt. Amennyiben 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, csak az a bökkenő, hogy az Alkotmány vagy más törvény nem mondja ki, mely beruházások, fejlesztések megvalósítását pénzeli a tartomány, melyeket a köztársasági költségvetés! Jogilag mindazokat a fejlesztéseket és beruházásokat, amelyeket a tartomány támogat, pénzelheti 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, amelyben a tartományi kormány dönt az új iskolák és tagozatok alapításáról, de a felvételi lebonyolítása és szabályozása, valamint a tagozatok pénzelése a belgrádi oktatási tárca, és annak vajdasági területi főosztályainak 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 képlékenységét, fonákságait. Ha úgy tetszik, a tartomány egyrészt kényelmes pozícióban van, vannak költségvetési eszközei, de világos, jogilag definiált kötelezettségei nincsenek a társadalmi szükségletek kielégítése vonatkozásában, másrészt a szabályozatlan helyzet megnehezíti a tervszerű fejlesztési politika megvalósítását, a jól, hatékonyan, takarékosan és harmonikusan működő állam-szervezet és azon belül közigazgatás kialakítását.

## A lehetséges megoldások

Mint az 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 megteremtődtek az önálló vagyon és adóbevételek alkotmányos garanciái, de a tartomány funkciói és helyzete a szerbiai államszervezeten belül továbbra is megoldatlannak tekinthető. Az Alkotmány elmulasztotta világosan meghatározni, mekkora mértékben autonóm a Vajdaság a 26 nevesített társadalmi területen, azaz mely – egyébként a központi állam hatáskörébe tartozó – funkciókat látja el a tartomány saját területén önállóan. Az elmulasztott alkotmányos rendezés azonban nem zárja ki, sőt bizonyos értelemben megteremtette annak lehetőségét, hogy az a tartomány státusát, szerveinek ellentmondásos helyzetét az új vajdasági Statútum és a köztársasági törvényhozás rendezze. Amennyiben Belgrádban meg lenne 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 annak hatékony és takarékos működését, a jogállamiság érvényesítését.

A tartomány és a köztársaság hatásköreinek és funkcióinak elkülönítése esetében több rendezőelvet is alkalmazni lehetne. Igazoltnak tűnik, hogy 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 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. Egy 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. Azaz, amennyiben pontosítva lenne, hogy mely társadalmi szükségleteket látná el és szabályozná a tartomány, mely jogok megvalósítását szavatolná a Vajdaság, annak közigazgatása és költségvetése, aránylag könnyen ki lehetne számítani, mely adóforrások tölthetnék fel a tartományi költségvetést, méghozzá a tartomány GDP-részesedésével arányosan. Például amennyiben a kulturális örökség megóvásának szabályozása, pénzelése tartományi hatáskörre válna, abban az esetben a jelenleg erre a célra országosan biztosított és fordított költségvetési összeg GDP-arányos, azaz körülbelül 40%-a Vajdaságban maradna. Ezzel a módszerrel, sorra véve az ellátott társadalmi szükségletek költségeit eljuthatnánk addig az összegig, amelyre a tartományi költségvetésnek szüksége lenne a tartományi hatáskörök ellátásához. Ekkor már csak az maradna hátra, hogy törvényileg definiálják, mely adó(k) átengedésével lehetne a tartománynak ezeket a forrásokat tartósan és tervezhetően előteremteni.

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 érdemi ellenérveket felsorakoztatni. Egyrészt, az EU-s jog-

<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 8, 291.

harmonizációs folyamat, az Alkotmány, valamint a törvényekben meghatározott közös alapelvek szavatolhatnák a jogrendszer és az állam egységét, másrészt az ezeken belüli részben eltérő szabályozás akár pozitívum is lehet, hiszen a regionális specifikumok, igények és reális szükségletek figyelembevételét jelentenék.

A fentiekben ismertetett törvénykezésen 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 érdekében meg kellene vizsgálni, miszerint 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 elsőkfű 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 kettőzést, 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 Adóigazgatóság és Vámigazgatóság képezhetne. Ezen államigazgatási szervek területi egységeit azért lenne indokolt továbbra is fenntartani, mert egyrészt igen nagy létszámú hivatalnokot foglalkoztató összetett szervezetről van szó, amelyek „átvétele” számos nehézséget okozhatna, másrészt olyan, a központi államhoz kötődő közigazgatási területekről beszélhetünk, amelyeken a tartomány az elmúlt közel két évtizedben nem „működött”, nem látott el feladatokat, így nem rendelkezik hasznosítható közigazgatási tapasztalattal.

<sup>13</sup> Zakon o državnoj upravi (Államigazgatásról szóló törvény), Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 79/2005, 38. szakasz.

## A Vajdaság autonómiája és nemzeti kisebbségek helyzete

Ezen tanulmány bevezető részében már megemlítettük, hogy a Vajdaság európai viszonylatban is egyedülállóan multietnikus térséget képez. A főleg a török hódoltság évei után, a bécsi udvar újratelepítési politikájának következtében kialakult nemzetiségi tarkaság nagymértékben ma is jelen van a Vajdaságban.<sup>14</sup> Noha az évszázadok során, különösen az impériumváltások és háborús pusztítások következtében jelentősen megváltozott a terület nemzetiségi térképe, más európai multietnikus térségekhez képest a Vajdaság ma is páratlanul színes és etnikai szempontból heterogén maradt.<sup>15</sup> A szerbek száma és aránya ugyan a Szerbiához csatolás kilenc évtizedében főleg a különböző betelepítések nyomán megduplázódott, és mára elérte az összlakosság  $\frac{2}{3}$ -át, a Vajdaság továbbra is etnikailag igen heterogén térség maradt, amit jól példáz az a tény is, hogy a Vajdaság 45 helyi önkormányzata közül nyolcban a magyarok, kettőben pedig a szlovákok képezik a lakosság többségét, és hogy több mint száz településen a magyarok, a szlovákok a románok, a horvátok vagy a rutének képezik a helyi lakosság többségét.<sup>16</sup> A Vajdaság multikulturális, multietnikus jellegét a 21. század elején nemcsak a demográfiai adatok igazolják, hanem a mindennapi közéletre vonatkozó tények is. Így az, hogy az állami vagy tartományi alapítású és költségvetésből pénzelt általános és középiskolákban hat oktatási nyelven zajlik a tanítás, hogy a vajdasági közszolgálati rádió és televízió tíz nyelven sugározza műsorait, hogy a tartományi költségvetés nyolc kisebbségi nyelven megjelenő újság-lap kiadását pénzeli, hogy a Vajdaságban szerb nyelvű hivatásos színházakon kívül van három hivatásos magyar színtársulat és egy-egy szlovák, román és rutén színház is, hogy a tartományi parlamentben hat hivatalos nyelv van, és a tartományi hivatalos közlöny öt nyelven jelenik meg, hogy a tartomány területén közel félezer bejegyzett nemzetiségi egyesület és szervezet tevékenykedik a művelődés, oktatás, ifjúságpolitika, művészet, mezőgazdaság, jogvédelem, tudomány és más területeken.<sup>17</sup> Ebből a néhány kiragadott példából is világosan kitűnik, hogy a Vaj-

<sup>14</sup>Bővebben a térség demográfia viszonyairól, a vajdasági multietnikusság kialakulásáról lásd: Kocsis Károly – Kocsisné Hodosi Eszter: *Ethnic Geography of the Hungarian Minorities in the Carpathian Basin*, Budapest, 1998, Geographical Research Institute Research Centre for Earth Sciences and Minority Studies Programme – Hungarian Academy of Sciences.

<sup>15</sup>A 2002-es népszámlálás adatai szerint Vajdaságban 1 321 000 szerb (65%) 290 000 magyar (14,3%), 56 000 szlovák (2,8%), 56 000 horvát (2,8%), 30 000 román (1,5%) 29 000 roma (1,4%), 35 000 montenegrói (1,75%), 20 000 bunyevác (1%), 15 000 rutén (0,7%) és több kisebb létszámú közösség él.

<sup>16</sup>A legutóbbi, 2002-ben elvégzett népszámlálás Vajdaságra vonatkozó részletes statisztikai demográfiai adatai megtalálhatók a Szerbiai Statisztikai Hivatal honlapján. [www.statserb.sr.gov.yu](http://www.statserb.sr.gov.yu) (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

<sup>17</sup>Az adatok hozzáférhetőek a Szerbiára vonatkozó második jelentésben, amelyet az ET kisebbségvédelmi keretegyezménye kapcsán 2008-ban terjesztettek be. Second Report submitted by Serbia pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of

daságban a nemzetiségi sokszínűség, a multikulturalizmus élő és nem virtuális, statisztikai valóság, a mindennapok része. Mindazonáltal, ez a tanulmány nem a vajdasági nemzetiségi sokszínűség gyakorlatát kívánja részletesen bemutatni és elemezni, hanem arra keresi a választ, vajon van-e közvetlen összefüggés a tartomány autonóm státusa és a nemzetiségi jogok érvényesítése a békés és stabil nemzetiségi viszonyok között. Vajon a tartomány autonómiája hozzájárul-e a nemzetiségi jogok következetes érvényesítéséhez, és stabilizálja-e ezt a több-nemzetiségű térséget? Ezen tanulmány szerzője szerint egyértelmű tények és tapasztalatok igazolják, hogy a feltett kérdésekre igennel válaszolhatunk, azaz a Vajdaság autonómiája egyfelől hozzájárulhat a kisebbségi jogok következetes és magas szintű érvényesítéséhez, másrészt integrációs erőként hathat, és stabilizálhatja a nemzetiségi viszonyokat. Az alábbiakban a fent kifejtett téziseket szeretnénk részletesebben igazolni.

### A tartomány autonómiája és nemzetiségi jogok érvényesítése – párhuzamok

A kisebbségi jogok szavatolása és védelme, csakúgy, mint az egyetemes emberi jogok szavatolása és védelme elsősorban a központi állam feladata és felelőssége, nem pedig a helyi és regionális hatóságoké. A központi állam vállalja a nemzetközi jogi kötelezettségeket és az ezekből eredő standardok megvalósítását is. Így van ez Szerbiában is, noha a gyakorlat azt mutatja, hogy e téren jelentős regionális eltérések mutatkoznak. Annak ellenére, hogy a Vajdaságon kívül Szerbia más térségeiben is nagy számban élnek nemzeti kisebbségek, ezek jogainak védelme és érvényesítése jelentősen elmarad a vajdaságban élő nemzeti kisebbségekhez viszonyítva. Annak ellenére, hogy néhány specifikusan vajdasági többletjogon kívül alapvetően ugyanazok a kisebbségvédelmi jogi standardok vonatkoznak a vajdasági és a Vajdaságon kívüli nemzeti kisebbségekre,<sup>18</sup> a gyakorlat és jogérvényesítés jelentős különbségeket mutat. Amennyiben összehasonlítjuk a hasonló lélekszámú, néhány tízezer főt számláló vajdasági románok vagy szlovákok helyzetét a kelet-szerbiai vlachok, bolgárok vagy a dél-szerbiai albánok helyzetével, a különbségek egyértelművé válnak. Akár a nemzeti önazonosság megőrzését szolgáló oktatási, művelődési, tájékoztatási intézményrendszer fej-

National Minorities, 2008. március 4., hozzáférhető a [www.coe.int](http://www.coe.int) honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

<sup>18</sup> Szerbia alkotmánya 79. szakasz, 2. bekezdés lehetővé teszi, hogy a Vajdaság magasabb standardokat, többletjogokat biztosítson a területén élő nemzeti kisebbségeknek. Néhány tartományi képviselőházi rendelet biztosított is ilyen „többletjogot”, mint amilyen az egyetemeken az anyanyelvi felvételi vizsgához való jog, vagy éppen a hivatalos kisebbségi nyelvhasználat egyes jogosítványai. *Supra* note 3.

lettségét hasonlítjuk össze, akár azok költségvetési támogatását vagy a nyelvhasználati jogok gyakorlati érvényesítését, egyértelművé válik, hogy a vajdasági románok és szlovákok helyzete sokkalta kedvezőbb a délen élő vlach, bolgár vagy albán kisebbségi társaiknál. Ezekre a különbségekre a releváns nemzetközi szervezetek testületei is rámutattak jelentéseikben. Így például a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény tiszteletben tartását felügyelő Tanácsadói Bizottság szerbiai országjelentésében több helyen is rámutat arra, hogy a kisebbségvédelem területén elsősorban a Vajdaságban születtek érdemleges eredmények és kezdeményezések.<sup>19</sup> Ugyanakkor a két Szerbia által ratifikált Európa tanácsi nemzetközi jogi dokumentum kapcsán elkészített szerbiai jelentés adataiból is kiténik, hogy Szerbia leginkább csak a Vajdaságban tudja hitelesen igazolni a vállalt nemzetközi kötelezettségeinek a teljesítését a kisebbségi jogok területén.<sup>20</sup> A felsorolt tényekből az bizonyosan megállapítható, hogy Szerbián belül leginkább a Vajdaságban tartják tiszteletben a nemzeti kisebbségek jogait, itt a legfejlettebb a multikulturalizmus és annak intézményrendszere. Mindazonáltal a fentiekben felsorolt tényekből még nem állapítható meg minden kétséget kizáróan, hogy ez döntően a tartomány autonóm státusának köszönhető, és hogy az autonómia foka és a kisebbségek jogainak érvényesítése között közvetlen összefüggés van, hiszen a meglévő különbségek egyik forrása abban is keresendő, hogy a Vajdaság a történelem során 1918-ig nem volt Szerbia része, és hogy a nemzetté válás más-más fokán, különböző módon kerültek kisebbségi helyzetbe a mai vajdasági és dél-szerbiai kisebbségi közösségek. Tény, hogy nem írhatók maradéktalanul az autonómia „javára” a kisebbségvédelem területén elért eredmények, ugyanakkor az is tény, hogy a jelenlegi kisebbségi intézményrendszer, a jelenlegi standardok java része abban az időszakban alakult ki, amikor a tartomány széles körű autonómiát élvezett Szerbián belül. Így például, az állami költségvetésből finanszírozott szlovák, rutén és román oktatás, könyvkiadás és tájékoztatás egyértelműen a 20. század második felében alakult ki, amikor Jugoszlávián, illetve Szerbián belül a Vajdaság széles körű autonómiával rendelkezett. Hasonló a helyzet a kisebbségi hivatalos nyelvhasználat területén is. Annak ellenére, hogy az Osztrák–Magyar Monarchiában voltak előzményei a kisebbségi jogvédelemnek, a fent említett standardok kialakulása legnagyobbbrészt a

<sup>19</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities – Opinion on Serbia and Montenegro, Strasbourg, 2003. november 27., ACFC/INF/OP/I(2004)002, 4 oldal, hozzáférhető a [www.coe.int](http://www.coe.int) honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

<sup>20</sup> Lásd Initial Periodic Report Presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter, Serbia, Belgrade, June 2007, valamint Second Report submitted by Serbia pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008. március 4., hozzáférhető a [www.coe.int](http://www.coe.int) honlapon. Mindkét jelentés azon fejezetei, amelyek az egyezmények végrehajtására vonatkoznak, közel 90%-ban vajdasági kisebbségekre érvényes adatokat tartalmaznak.

vajdasági autonómiához köthetők. A közvetlen összefüggést a kisebbségi jogok érvényesítése és a vajdaság autonómiája között az is bizonyítja, hogy amikor 2002-ben az úgynevezett „omnibusztörvénnyel” a Vajdaság autonómiája, hatáskörei és költségvetési eszközei növekedtek az oktatás, a művelődés és a hivatalos nyelvhasználat területén, ez egyértelműen a kisebbségi jogok érvényesítését, az intézményrendszer fejlesztését eredményezte.<sup>21</sup> Elég ha megemlítjük, hogy 2003 és 2007 között, tartományi határozatokkal új tartományi alapítású magyar nyelvű középiskolák jöttek létre, magyar nyelvű egyetemi kar alakult, megnyílt a magyar, a szlovák, a horvát, a román, a rutén művelődési intézet, és reálértékben növekedett a kisebbségi sajtónak és civil szervezeteknek juttatott támogatások összege. Ezzel párhuzamosan, miután az „omnibusztörvénnyel” a tartományi közigazgatás átvette a hivatalos nyelvhasználat hatósági felügyeletét, számos addig csak „papíron” létező nyelvi jog a gyakorlatban is érvényesülhetett.<sup>22</sup> Summa summarum, az összefüggés a vajdasági autonómia és a vajdaságban élő nemzetiségek jogvédelme és jogérvényesítése között tárgyilagosan nehezen vitatható el. Ugyanakkor hosszabb elemzést érdemelne annak kutatása, mi is az oka ennek az összefüggésnek, annak ismeretében, hogy a Vajdaságban is a szerb nemzethez tartozók alkotják a lakosság többségét, csakúgy, mint Szerbia többi térségében, azaz a hatalmi struktúrában a Vajdaságban, akár Szerbia egészében, a szerb nemzet képviselői alkotják a demokratikus többséget. A teljesség igénye nélkül a jelenség magyarázatát egyebek mellett a következő két okokban kell keresnünk: hogy a Vajdaságban a lakosság kb. 15%-át alkotó, politikailag szervezett magyar nemzeti kisebbség jelentős politikai-hatalmi tényező volt az elmúlt közel egy évtizedben, és koalíciós kormányzati részvételével jelentősen befolyásolta a tartományi kormánypolitikát, különösen a kisebbségpolitika vonatkozásában,<sup>23</sup> másrészt, a Vajdaságban a kisebbségi jogok érvényesítése, a mások intézményes védelme gazdag hagyományokra tekint vissza, aminek következtében már-már íratlan törvénynek, szokásjognak számít a multikulturalizmus a kisebbségi jogok iránti nyitottság, azok tiszteletben tartása.

<sup>21</sup> A decentralizáció és a regionalizáció, valamint a kisebbségi jogok érvényesítése közötti közvetlen összefüggést az ENSZ Fejlesztési Programjának 2005. évi jelentése is egyértelműen megállapította. *Strength of Diversity – Human Development Report Serbia 2005*. Belgrade, 2005, UNDP, 95.

<sup>22</sup> Uo. 93.

<sup>23</sup> Szarka, László: A kormányzati szerepvállalás hatása a kisebbségi magyar pártok önkormányzati politikájára. In Blénesi Éva – Mandel Kinga (szerk.): *Kisebbségek és kormánypolitika Közép-Európában (2002–2004)*. Budapest, 2004, Gondolat Kiadó, 278.

## A Vajdaság autonómiája mint a soknemzetiségű közösség kovásza és integrációs tényezői

A 19. századi liberális gondolkodók többsége, különösen J. S. Mill az etnikai, kulturális és nyelvi homogenitást szükségesnek tartotta ahhoz, hogy az állam lakossága politikai nemzetté formálódjon, stabil közösséget alkosson.<sup>24</sup> Kétségtelen, a jól működő stabil államnak szüksége van arra, hogy az állampolgárai közös értékeket (is) valljanak, hogy identitásuknak legyenek integráló elemei. Sok liberális gondolkodó is azt vallotta, hogy a közös nyelv, a közös történelmi tudat, a közös etnikai származás nélkül nehezen tartható össze egy állam, ezért a nemzetiségi különbözőségekre, heterogenitásra nem néztek jó szemmel, annak felszámolását, az asszimilációt szükséges problémafeloldó mechanizmusnak tekintették.

A multietnikus állam elképzelése azonban egyre szélesebb teret nyer a nyugati liberális gondolkodásban, amihez különösen W. Kymlicka kanadai filozófus opusa járult hozzá jelentősen.<sup>25</sup> Ezenfelül számos multietnikus ország példája igazolja, hogy az etnikai, nyelvi, kulturális szempontból heterogén közösségeket is sikeresen lehet integrált politikai nemzetté kovácsolni, anélkül, hogy megszűnének a nyelvi, kulturális és vallási különbözőségek. Mindazonáltal, azt a tézist nehéz megkérdőjelezni, hogy az etnikai, nyelvi, kulturális, vallási szempontból heterogén államokban az állam a politikai közösség stabilitását növeli, az etnikai különbözőségekből eredő konfliktusok veszélyét csökkenti, amennyiben a lakosság rendelkezik közös értékekkel, integráló közös identitással is, amely nem azonos az etnikai, nyelvi vallási törésvonalakkal, áthidalja azokat. A Vajdaság autonómiája, a vajdasági regionális tudat integrációs tényező, amely összeköti, integrálja a tartományban élő szerbeket, magyarokat, szlovákokat, horvátokat, románokat, romákat és más közösségeket.<sup>26</sup>

A közvélemény-kutatások sora tanúsítja, hogy a vajdasági lakosság meghatározó többsége szükségesnek és fontosnak tartja a tartomány autonómiáját, és ami ugyancsak nem mellékes, hogy ez minden jelentősebb nemzeti közösségen belül is egyaránt jelen van, azaz gyakorlatilag minden nemzeti közösség felsorakozik ezen eszme mellé, noha nem teljesen egyforma mértékben és arányban. Ez még akkor is nagy jelentőséggel bír, ha a szerb többséghez és kisebbségekhez tartozó polgárok nem feltétlenül azonos okokból és motivációból támogatják a tartomány autonómiáját.

<sup>24</sup> Mill, John Stuart: *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*. London, 1972, H. B. Acton, J. M. Dent.

<sup>25</sup> Kymlicka talán legjelentősebb művének címe, amelyben kifejti a multikulturális, multietnikus liberális állammodell elemeit a „Multikulturális állampolgárság”. Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship*. London, 1995, Oxford University Publisher Clarendon Press.

<sup>26</sup> *Supra* note 21, 96.

Számos kutatás igazolja, hogy a Vajdaságban élő különböző etnikumhoz tartozó polgárok etnikai hovatartozásuk mellett erős vajdasági regionális tudattal rendelkeznek. Így a legnagyobb vajdasági kisebbséghez, a magyarhoz tartozó polgárok legnagyobb százaléka önmagát kifejezetten mint „vajdasági magyar”-t határozza meg, jóval kevesebben tartják magukat mondjuk „szerbiai magyarnak”, vagy „magyarnak”.<sup>27</sup> Ennek ismeretében már nem is számít meglepetésnek, hogy a legerősebb vajdasági magyar párt a Vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) megalakulása óta harcol a Vajdaság széles körű autonómiájának a visszaállításáért, ez politikai programjának részét képezi.<sup>28</sup> A Vajdasági Magyar Szövetség vezette hárompárti magyar párkoalíció, a „Magyar Koalíció” a 2008. májusi általános választásokon olyan politikai programmal versengett sikeresen a választópolgárok bizalmáért, amelyben meghatározó helye volt Vajdaság széles körű autonómiájának.<sup>29</sup> Igaz, hogy a vajdasági magyar politikai szervezetek a vajdasági autonómia mellett kulturális autonómiát is követelnek, és Észak-Vajdaságban egy magyar többségű regionális-közigazgatási körzet létrehozását is, de az kétségtelen, hogy a vajdasági autonómia kiszélesítése és az erre alapozott, máris pozitív tapasztalatokat eredményező konszenzusos kormányzási modell élet vehetné a magyar területi (szubregionális) autonómiaköveteléseknek, amelyekkel szemben a szerbeknek és más nem magyar közösségeknek komoly ellenvetései vannak. De nemcsak a magyarok és a többi kisebbség politikai szervezeteinek esetében fontos a vajdasági autonómia kérdése, amit mi sem bizonyít jobban, hogy még a jobboldali szerb nemzeti erők is (amelyek egyébként sorozatban háromszor is egymás után alulmaradtak a tartományi választásokon 2000 óta) politikai kommunikációjukban és programjaikban lemondtak arról, hogy felszámolják vagy leépítsék a tartomány autonómiáját.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Egy friss reprezentatív kutatás során a megkérdezett magyar nemzetiségű válaszadók 49%-a mint „vajdasági magyart” határozta meg magát, kevesebb mint 5% magyar anyanyelvű szerbiai állampolgárként, 16% pedig csak „magyarnak”. Gábrity Molnár Irén: Tájéntitásunk a materiális és immateriális tényezők ölelésében. In Gábrity Molnár Irén – Mirnics Zsuzsa (szerk.): *Regionális erőnlét – A humánerőforrás befolyása a Vajdaságban* Szabadka, 2008, MTT könyvtár 13, 51.

<sup>28</sup> Lásd a Vajdasági Magyar Szövetség Programját, amelyet a párt IX. Közgyűlése 2004. június 19-én Szabadkán fogadott el. [www.vmsz.org.rs](http://www.vmsz.org.rs) (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

<sup>29</sup> A Magyar Koalíciónak a 2008-as választásokon külön tartományi választási programja volt, ennek meghatározó része a Vajdaság autonómiáját taglalja. Megtekinthető a VMSZ honlapján: [www.vmsz.org.yu](http://www.vmsz.org.yu). (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

<sup>30</sup> 2006-ig a legerősebb szerbiai ellenzéki párt, a nacionalista jobboldali Szerb Radikális Párt a tartomány autonómiájának a megszüntetését hirdette. 2006-ban azonban elfogadta és támogatta az új szerbiai alkotmányt és annak a tartomány autonómiájára vonatkozó rendelkezéseit, amelyek még bővítették is a tartomány autonómiáját az előző milosevići 1990-es alkotmányhoz viszonyítva.



## Vajdaság új Statútuma és a koalíciós kormányzati modell és gyakorlat

Ahhoz, hogy a szerb többségű Vajdaság autonómiája alkalmas legyen az ott élő különböző etnikumok integrálására, különösen a közel háromszázezer lelket számláló magyar kisebbségére, nem elegendő a Szerbián belüli széles körű autonómia. Szükség van olyan intézményes, jogilag megalapozott mechanizmusokra, szabályokra, amelyek biztosítják a kisebbségek hatékony részvételét a „kormányzásban”, elsősorban az önazonosságukat érintő kérdésekben, és minimalizálják annak lehetőségét, hogy a releváns döntések az etnikai törésvonalak mentén leszavazással szülessenek meg. A hatékony részvételt szavatoló megoldásokon és modelleken túl arra is szükség van, hogy a többnyelvűség, a multikulturalizmus, a többvallásúság a kultúrák közötti párbeszéd, az interkulturalizmus jogilag megfogalmazott, védelmezett alapértékekkel váljon, illetve hogy a kormánypolitika folyamatos prioritása közé kerüljön.

Ami a hatékony kisebbségi „részvételt” illeti a Vajdaságban, ennek több évtizedes hagyományai vannak. Még az egypártrendszer idején, a 20. század második felében kialakították az úgynevezett „nemzetiségi kulcsok” rendszerét, amelynek lényege az volt, hogy a politikai és közhatalmi tisztségeket, vezető beosztásokat úgy töltötték be, hogy az tükrözze az adott terület nemzeti összetételét, ha városi tisztségről volt szó, annak a nemzetiségi összetételét, ha tartományi tisztségről, akkor a tartomány nemzetiségi összetételét. Ez a rendszer a csúcsvezetők esetén valamiféle etnikai rotációs elv alkalmazását jelentette.<sup>31</sup> A hatékony kisebbségi részvételnek vannak újabb példái is. Így 2000 novembere óta a tartományi kormányzásban folyamatosan részt vesz a vajdasági magyarok legerősebb politikai szervezete, a Vajdasági Magyar Szövetség, amelynek képviselői fontos tárcaikat irányítanak a tartományi kormányban, de arányosan részt vesznek számos tartományi alapítású intézmény vezetésében is.<sup>32</sup> Noha a magyar politikusok részvétele a kormányzásban nem vajdasági sajátosság, erre éveken át volt példa Szlovákiában és Romániában is, a VMSZ autonómiára vonatkozó kezdeményezései sokkal nagyobb megértésre találtak a vajdasági koalíciós partnereknél, több sikerrel jártak, mint a térség más országaiban.<sup>33</sup> A magyarok-

<sup>31</sup> Ez a modell, amely hasonlatos a Dél-Tirolban alkalmazott rendszerhez, a múlt század nyolcvanas éveinek végén a feléledő szerb nacionalizmus támadásainak a kereszttüzébe került, azzal az indokkal, hogy ellentétes a demokráciával, és gátolja a legalkalmasabb vezetők kiválasztását és tisztségbe jutását. Mondanunk sem kell, hogy amikor ezt az elvet eltörölték, és alkotmányellenesnek kiáltották ki, az alkalmasak között már alig akadt valamely kisebbséghez tartozó vezető!

<sup>32</sup> Jelenleg a tartományi kormány 17 tárcaából áll, ezek közül VMSZ-es politikusok három tárcaát irányítanak, ezek a gazdasági, az oktatási, valamint a jogalkotási, közigazgatási és nemzeti kisebbségi tárcaik. Lásd: [www.vojvodina.sr.gov.yu](http://www.vojvodina.sr.gov.yu) (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

<sup>33</sup> I. m. Szarka L. (2004) 267.

nál jóval kisebb létszámú, de politikailag ugyancsak szervezett horvát kisebbség is részét alkotja a kormánykoalíciónak 2000 óta, noha magában a kormányban ennek a pártnak a képviselői nem vettek részt, de alacsonyabb közigazgatási vezetőik jelen voltak. Talán ennél is fontosabb, hogy a tartományi parlament és kormány összetétele immár kilencedik éve meglehetősen nagy mértékben tükrözi a tartomány nemzetiségi összetételét, így a tartományi parlamentben és kormányban ebben az időszakban mindig voltak nemcsak magyar nemzetiségű, de szlovák, román és horvát politikusok is. Ennek akkor is nagy jelentősége van, ha ezek a politikusok nem mindig a nemzeti pártok képviseletében és a közösségük választópolgárainak szavazataival kerültek az adott tisztségbe. A vajdasági „példamutató gyakorlat” részét képezi az is, hogy a tartományi szervek, elsősorban a parlament és a kormány hagyományosan nagy nyitottságot mutatott a kisebbségi kezdeményezések elfogadására. Alig akadt rá példa az elmúlt években, hogy a VMSZ-t valamely, a magyarság önazonosságát, a kisebbségi jogokat vagy intézményeket érintő kérdésben leszavazta volna a „szerb többség”. Így a VMSZ kezdeményezésére a parlamenti és kormánytöbbség megszavazta számos új magyar oktatási és művelődési intézmény létrehozását, a nyelvhasználati jogok bővítését, vagy a kollektív bűnösség elvének elutasítását.

Biztató, hogy a tartományi parlament által október 14 én  $\frac{3}{4}$ -es többséggel megszavazott új statútumjavaslat (amely jelenleg belgrádi jóváhagyásra vár) számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely a fent ismertetett gyakorlat megerősítését jelentené. Így a Statútum alaprendelkezéseinek 7. szakasza kimondja: „A többnyelvűség, a multikulturalizmus és a többvallásúság Vajdaság AT számára külön jelentőségű általános érték”, valamint hogy minden tartományi hatóság kötelessége, hogy „serkentse és elősegítse a többnyelvűségnek és Vajdaság AT-ban hagyományosan élő nemzeti közösségek kulturális hagyatékának megőrzését és fejlesztését, valamint hogy külön intézkedésekkel és tevékenységgel támogassa Vajdaság AT különböző nyelvei, kulturái és vallásai kölcsönös tiszteletben tartását és megismerését.”<sup>34</sup>

A statútumjavaslat ugyancsak fontos rendelkezései a nemzetiségek egyenrangú és hatékony részvételét segítik elő a tartományi szervekben és hatóságokban. Így a 24. szakasz kimondja, hogy „A tartományi szervekben és szervezetekben, Vajdaság AT nemzeti közösségeinek tagjait részarányosan képviselni kell, a tartományi szerv, illetve szervezet működési területén élő lakosság nemzeti összetételével összhangban”, továbbá hogy „Vajdaság AT Kormány köteles külön intézkedéseket és tevékenységeket fogantatosítani az arányos képviselet elérése céljából”.<sup>35</sup> Ezentúl a tartományi Képviselőházban a választási rendszernek biz-

<sup>34</sup> Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma – javaslat, a magyar szöveg megtalálható a [www.vojvodina.sr.gov.yu](http://www.vojvodina.sr.gov.yu) honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

<sup>35</sup> Uo.

tosítani kell a nemzeti közösségek részarányos képviselétét,<sup>36</sup> valamint külön testület, a Nemzeti Közösségek Tanácsa biztosítja a nemzetiségi egyenrangúságot a parlamentben, amelynek húsz tagját szerb nemzetiségű képviselők, húsz tagját pedig a kisebbséghez tartozó képviselők alkotják majd.<sup>37</sup>

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a Vajdaság új Statútuma jogi szempontból megerősítené és intézményesítené azokat az alapvető értékeket és szokásjogot, amely eddig is jellemezte az autonóm tartományt, illetve annak viszonyát a nemzeti sokszínűséghez és a kisebbségi jogokhoz.

## Összegzés

A Vajdaság egy atipikus területi-politikai autonómia Szerbia keretében. Atipikus, elsősorban azért, mert más területi autonómiákhoz képest lakosságának többségét az ország domináns etnikai közössége alkotja. Mindazonáltal, a vajdasági autonómia kialakítását és mai fennmaradását nagyban befolyásolta a tartomány páratlanul sokszínű nemzeti-etnikai összetétele. A multikulturalizmus, a többnyelvűség és többnyelvűség a Vajdaság autonómiájának fontos alappilléreit képezte és képezi ma is. Noha sokan a Vajdaság autonómiáját a magyarság autonómiájaként aposztrofálják, Koszovótól eltérően, ahol az autonómia időszakában az albán kisebbség képezte a lakosság többségét, a Vajdaság mai területén a magyarság a 16. századtól kezdve nem volt többségben.<sup>38</sup> Mégis az elmúlt évtizedek fontos tapasztalata, hogy egyrészt a Vajdasággal mint autonóm régióval a magyarok, szerbek, szlovákok, horvátok, románok, rutének egyaránt szívesen és önként azonosultak, másrészt az autonóm Vajdaság hatóságai nyitottságot és érzékenységet tanúsítottak a másság intézményes védelme, a nemzeti egyenrangúság eszméje iránt. Természetesen a Vajdaság autonómiája mellett számos egyéb érv is felsorakoztatható, amelyek között fontos szerepe van a gazdasági érdekeknek és érveknek is.

A 2008-as és 2009-es esztendő fordulóján Szerbia fontos döntések előtt áll. A nagy kérdés, képes-e Szerbia felismerni a vajdasági autonómia előnyeit és potenciáljait, elsősorban annak integráló szerepét, vagy a kilencvenes évek reflexeinek hatása alatt továbbra is szigorú gyámság alatt tartja és potenciális szeparatista veszélyként tekint a vajdasági autonómiára.

<sup>36</sup> Uo. 35. szakasz.

<sup>37</sup> Uo. 40. szakasz.

<sup>38</sup> Vajdaságot kisebbségi, magyar autonómiaként emlegeti egyebek mellett W. Kymlicka is. Lásd: Kymlicka, Will: Multiculturalism and Minority Rights: West and East. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (2002) No. 4., 16.