

REGIONÁLIS ÉS KISEBBSÉGPOLITIKAI VÁLASZOK AZ EU- CSATLAKOZÁS KIHÍVÁSAIRA¹

REGIONAL AND MINORITY POLICY RESPONSES TO THE CHALLENGES OF THE EU ACCESSION

Edit SOÓS¹, Tibor PAP²

¹ University of Szeged, Faculty of Law, Department of Political Science. H-6722 Szeged, Tisza Lajos. Krt. 47, phone: +36 62 234 3226, e-mail: soos@polit.u-szeged.hu

² University of Belgrade, Faculty of Philology, Hungarology, 11000 Beograd, Studentski trg. 3, phone: +381 11 2021 711, e-mail: tiber.pap@bbi.hu

Cite this article: Soós, E., Pap, T. (2015). Regionális és kisebbségpolitikai válaszok az EU-csatlakozás kihívásaira. *Deturope*, 7, 1: 21-43

Abstract

The paper gives a detailed description of the situation of the Hungarian national minority in Vojvodina. It covers the debate surrounding the minority issue which has been included in democracy discourses, but never in their mainstream. The aim of the paper is to identify how international and EU regulation of minorities influence the position of Hungarian ethnic minority in Vojvodina where Hungarians have an exceptionally strong presence within the community. For there is a clearly identifiable demand and willingness to have a cultural and territorial autonomy. The paper has a special focus on the legislative and institutional framework of the Serbian minority policy and shows how the minority rights work in practice.

The study also notes that efforts have been made to improve legislation in favour of minorities but rebukes the chronic failure to implement this legislation and introduce additional legislative or regulatory measures.

Keywords: EU accession, Europeanisation, minority, regionalism, national council

Kivonat

A tanulmány azt mutatja be, hogy az európai államok milyen intézményes megoldásokat alakítottak ki az ún. koppenhágai kritériumoknak való megfelelés érdekében az előcsatlakozási és az EU-tagság elnyerését követő időszakokban. Főleg a kisebbségi helyzetre, továbbá azokra a mozzanatokra koncentrált, amelyek a kisebbségi intézményrendszer demokratikus keretek közötti kiépítésében szerepet játszottak. Egy másik szál az vizsgálja, hogy a csatlakozó, ill. csatlakozásra váró országok miként próbálták meg összehangolni térfelosztásukat az uniós elvárásokkal (tervezési vs. politikai régiók) annak érdekében, hogy a különböző csatlakozási fázisokban és programozási időszakokban elérhető regionális és kohéziós támogatásokat minél eredményesebben tudják igénybe venni. A két témaszál találkozását az etnikai alapú regionalizáció elfogadásának/elutasításának a felvetődése jelenti. Végül a szerbiai intézmények kiépültségét tekintjük át. Arra keressük a választ, hogy mely területeken teljesít jól az ország, s milyen intézményi kihívásoknak nem tudott eddig kellő mértékben megfelelni. Előzetesen is megállapítható, hogy Szerbia a térség többi államához képest a kisebbségi

¹ A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

intézményrendszer nem területi elvre alapozott szegmensében igen figyelemre méltó eredményeket ért el, ám a regionalizáció kérdéskörét illetően az átlagosnál nagyobb kihívásokkal küszködik.

Kulcsszavak: EU-csatlakozás, európaizáció, kisebbség, regionalizmus, nemzeti tanács

BEVEZETÉS

A kisebbségi lét és területi szegmentáció aktuális demokráciaelméleti kontextusa értelmezése során a normatív társadalomelmélet Jürgen Habermas által megalapozott, ún. kommunikatív cselekvéselméletéből indulunk ki (Habermas, 2011a). Ha követjük Habermas gondolatmenetét, valamint a tényleges/empirikus előfordulások fokától és módjától eltekintve mindenki számára betartandó demokratikus minimumként tekintünk a jog és az alkotmány uralmára, akkor – a normatív társadalomelmélet meglátásai alapján is – az alkotmányos előírások mindenkit kötnek a gyakorlatban alkalmazandó politikai cselekvéseinek a meg/kiválasztásánál. Ezen az univerzális demokráciaelváráson alapul az a habermasi érvelés, amely az EU provizórikus (majdan elfogadandó) alkotmányát e napjainkban súlyos kihívásokkal küzdő gazdasági/politikai kísérlet intézményi reformjainál mindenképpen követendőnek véli. (Habermas, 1998. pp. 170-192.) Habermas ezt, az ún. koppenhágai kritériumokban is megtestesülő, de azokban társadalomelméletileg kellően meg nem alapozott eljárási rendet tekintí irányadónak az EU tágabb politikai közösségének a kialakításánál az „Esszé Európa alkotmányáról” c. levezetésében is (Habermas, 2012. p. 135.). Az Európai Unió alkotmányozási folyamata azonban, köztudottan, megakadt. Így az uniós polgárok társadalmi nagycsoportjainak (értelmezésünkben ide sorolandóak a nemzetek, az etnikumok és minden más kisebbségi helyzetben lévő közösség is, amelynek közösen kidolgozott „viszonyulása” – életvilága² – van a környezetéhez) egymáshoz való viszonyulását alacsonyabb, tagállami szintű alkotmányok, és magasabb – de jogilag kevésbé kikényszeríthető, és a közösségekre csak bizonyos áttételek közbeiktatásával érvényes – emberi jogi normák szabályozzák.

Habermas szerint ez nem elegendő a szupranacionális közösség, az EU fennmaradásához. Az idézett esszében kifejtett nézetei alapján az Európai Unió polgárainak nem csak közvetve, adott államok polgáraiként, hanem közvetlenül, emberi méltóságukból levezethetően is joguk van beleszólni a mindennapjaikat meghatározó uralmi struktúra (alkotmányos döntéshozatal) kialakításába. Ez pedig – szerintünk – már

² Alfred Schütz vonatkozó munkái alapján az életvilág egy-egy közösség esetében saját, történetileg kialakult (Vorwelt), a jelenbeli érintkezéseit keretbe fogó (Mittwelt), s a jövőre vonatkozóan is tervvel/vízióval rendelkező (Nachwelt) cselekvési/érintkezési rendet jelent (Schütz – Luckmann, 1984).

megfelelő társadalomelméleti alap ahhoz, hogy Európa, s az EU demokratikus hagyományai mentén újragondolásra érdemesítsük a területi szegmentáció és a kisebbségi önrendelkezés aktuális kihívásait.

Ilyetén megközelítés alapján párhuzamos nemzet- és Európa-politikai fordulatra lenne szükség. A kihívás adott. A válasz rá legfeljebb csak elodázható, de meg nem kerülhető. Ennek a fordulatnak egyik lehetséges tárgya a posztoszocialista demokráciákról való disputa is. „Ahol a liberális demokrácia és a jogállam nem érvényesül többé, ott Európa véget ér”

(Müller, 2012. p.16.). A felvetett magyar (és román) demokrácia kihívások mellé minden nehézség nélkül oda lehetne illeszteni – sormintaként – a szerb, a szlovák és a térségbeli más államok demokráciaproblémáit is. Véleményünk szerint azonban a Müller okfejtésének apropót adó és a jelen tanulmány empirikus keretét is szolgáló térségben regnáló képviselő/kisebbség/demokrácia-felfogások legfeljebb csak arrogánsabbak, de lényegüket tekintve hasonlóan megoldatlanok, mint a „nyugatibb”, bejáratottabb demokráciák megoldásai. A kisebbségpolitikai eszköztárra mindez fokozottan igaznak látszik. Ezeknek a demokráciaelméletileg problémás „helyeknek” a felmutatására mi sem alkalmasabb, mint a kisebbségi helyzet „lakmuszpapírja”. Nem ártana azonban azt sem tisztázni, hogy a demokráciaelvárások (a koppenhágai kritériumok) minden elemének kik tudnának akár Európa nyugati felén hiánytalanul megfelelni.

Az Európai Unió és a demokráciaelméleti kihívás újrafogalmazása

Az Európai Uniónak köztudottan nincs explicit kisebbségpolitikája. Ez nem növeli az EU térségen belüli társadalmi elfogadottságát (legitimitását), főleg a kisebbségek köreiben nem. Ám vannak jól kitapintható implicit elvárásai az új tagállamok és főleg a tagjelöltek kisebbségpolitikai gyakorlatát illetően. Az EU szupranacionális döntéshozatali mechanizmusát fenntartók nem igazán szeretnek szembenézni saját politikai létük homályba vesző hiányosságaival. Nem a hagyományosan „demokratikus deficit”-nek nevezett jelenségről van itt szó, hanem a demokrácia deficitjéről. (A többség uralmáról a „kevesebbség” felett – itt szándékosan nem a kisebbség fogalma szerepel.)³ Azaz arról, hogy a többségi elvű döntéshozatal mélystruktúrája nem ad minden közösségnek egyformán lehetőséget a döntések meghozatalában való érdemi részvételre. Ennek megvalósulásához elegendő, hogy a mindenkire kötelező döntések meghozatalát befolyásoló térbeli struktúrák szegmentáltsága/szegmentálatlansága korlátozza (tudatosan

³ A politikai értelemben veendő kisebbség kialakulásának formatörténeti levezetését lásd: Pap, 2010., ill. Sarnyai – Pap, 2011.

vagy akár az azt kialakítók szándékától függetlenül) a térben koncentrálnak élő közösségek demokráciához való „hozzáférését”. (A térben elszórtan előforduló – helyi jellegű, viszonylagos többséget a döntéshozatal középső- és alapszintjein sem alkotó – kisebbségi közösségek helyzetével most részletesebben nem foglalkozunk.)⁴

A nem domináns helyzetben lévő közösségek (ezzel a körülírással szokás a szakirodalomban jelölni a „hatalomból” strukturális okokból kirekedő társadalmi nagycsoportokat) helyzete demokráciaelméletileg továbbra is megoldatlan. Ugyanakkor a négy szabadságjog, de különösen a személyek szabad áramlása okán egyre heterogénabbá váló EU-tagállamok egyre sűrűbben találják szembe magukat az eddigi, jórészt kifinomult, de az új belépőkkel szemben elvártaknak teljes egészében megfelelni nem képes, eddigi stratégiáik mentén kezelhetetlen kisebbségpolitikai kihívásokkal. Az tagadhatatlan, hogy éppen ezen kifinomultság hiányából adódóan az új demokráciák példáin jobban érzékelhető, hogy a kisebbségi lét a reflektálatlan demokrácia-felfogásnak a napi szinten történő, permanens megkérdőjelezésével ér fel. Fontosnak tartjuk újra és újra kihangsúlyozni: Kisebbségi helyzetben élni annyit jelent, mint szisztematikusan – a rendszer belső logikájából fakadóan, azaz a koppenhágai kritériumok érvényesülése ellenére is – kizáródni a többségi elvű döntések meghozatalából.

A kisebbségek helyzete ugyan eddig is fel-felbukkant a demokrácia-diskurzusokban, de nem képezte azok főáramának tárgyát. Miért maradt eddig hatástalan a kisebbségek jogfosztottságának diskurzusa? A választ erre a cseppet sem marginális problémára egy történetibb témájú elemzés adhat meg. Az azonban biztos, hogy a hagyományos – sérelmi politikára alapozott – kisebbségi diskurzus szinte biztosan nem alkalmas az EU által kínált kisebbségpolitikai lehetőségek kiaknázására. Az reziduális (maradék-elvű), múltba révedő kérdésfeltevésnek tűnt a közelmúltig, ahol az egymással vitázó „lemaradók” provinciális érdekei kerültek – a felületes szemlélő nézőpontja alapján – terítékre. Ilyetén azok inkább államok közötti konkrét és eseti gondok, s nem a döntőbírának felkért vagy erre a szerepre önként jelentkező tényezők belső életét/működését is érintő, normatív alapon is kezelendő kihívások. Ám ha az Európai Unióval annak saját értékrendje mentén sikerül „megértetni” a kisebbségi helyzetből fakadó „demokráciadeficitet”, akkor mutatkozik némi esély a kisebbségi problémák európaizációjára.

⁴ A szórvány és/vagy a diaszpóra, mint reziduális kisebbségi közösségek most kimaradnak a fejtegetés főáramából, itt csak az ún. releváns (politikai értelemben megfelelő szegmentáltság mellett a többségi elvű döntéshozatal általánosan elfogadott mintái mentén is döntési helyzetbe kerülni képes) közösségekkel van terünk foglalkozni. Előbbiekkel kapcsolatosan Bodó Barna munkáját javasoljuk (Bodó, 2009.).

A szerbiai kisebbségpolitika – a kedvezményes mandátum intézménye

A kisebbségek (nem domináns helyzetű társadalmi nagycsoportok) kérdését az ún. poszt-szocialista térség múlt századvégi átrendeződése állította fókuszba. A kisebbségek helyzete új formában, biztonságpolitikai kihívásként artikulálódott a nyugati demokráciák szemében. A nemzetközi szervezetek (NATO, EBESZ, Európa Tanács) nem rendelkeznek kikényszerítő eszközzel, de a kisebbségi jogok érvényre juttatása érdekében normatív szabályokkal kísérik figyelemmel a kisebbségek helyzetét, biztonságpolitikai szempontok alapján gyakorolnak nyomást az egyes államokra annak érdekében, hogy az államok a kisebbségekkel kapcsolatosan befogadóbb politikát alkalmazzanak.

A nagytérségi dezintegrációra éppen a föderatív délszláv állam, az egykori Jugoszlávia etnikai elvek mentén zajló, véres eseményekbe torkollott területi dezintegrációja az iskolapélda. Szerbia ebben játszott szerepe ismert. Ennek – ha nem is kizárólagos, de meghatározó – jellege vitathatatlan. Ezért is szeretnénk már a gondolatmenet ezen pontján előrevetíteni azt az „instrumentális” fordulatot, ami a szerb politikumban a polgárháborúk időszakának vége óta lejátszódott. Bár a két korszak céljai között nem látunk kardinális különbséget – a szerb nemzetállam megteremtésének és területi stabilizálásának a szándéka dominálja mindkét időszakot – , az alkalmazott politikai megoldások között szinte megjeleníthetetlen a kontraszt. Szerbia szűk másfél évtized leforgása alatt elrettentő példából mások által – köztük az EU-integrációt már jó ideje maguk mögött tudó, sok más tekintetben ún. „bezzeg-államok” is vannak – követendő intézményi innovátorrá vált a kisebbségpolitikai megoldások kidolgozását illetően. Ez az evolúciós-léptékűnek tűnő fordulat azonban korántsem bizonyult mellbevágónak a történeteket közelebbről is ismerők számára. (Egy politikai probléma megoldása elsősorban az abban érintett résztvevők erején múlik.)

A Jugoszláv polgárháborúk lezárását követő időszakban, az új helyzetnek köszönhetően, a kisebbségpolitikai megoldások rendszerezésére irányuló tudományos igényű munkák is új, „nagypolitikailag is motivált” lendületet kaptak. Az osztrák jogtudós, Joseph Marko már korábban is terjedelmes műveket szentelt a kisebbségi intézményrendszerek összehasonlító jogtudományi aspektusainak (Marko, 1994.). A poszt-polgárháborús időszakban kezdi meg főleg Bosznia és Hercegovina és Koszovó megoldásra váró belső feszültségei kapcsán könyvek sorát publikálni.⁵ Ezekben a térséget

⁵ A tudományos műhely a bolzánói Európa Akadémián belül jött létre. Az itt született tanulmányokat „Etnischen Minderheiten und regionale Autonomien” (Etnikai kisebbségek és regionális autonómiák) sorozatcím alatt a Nomos kiadó jelentette meg.

a nemzetközi érdeklődés fókuszában tartó kihívásokra is megoldásokat keresnek, amelyek a különböző nemzetközi szervezeteknek a problémakörrel csak a jelenségek felszíni szintjén szembesülő döntéshozóinak a tájékoztatását is szolgálják (Marko, 1999., 2008). Az Európai Unió kisebbségpolitikai gyakorlatait is ez a megoldásra váró politikamérnöki (Sartori, 2003.). feladathalmaz gyűjtötte közös kötetbe (Lantschner – Constatin – Marko, 2011.), akárcsak – kicsit korábban – a közép-kelet-európai ún. poszt-szocialista országokban a kisebbségi helyzet europaizációs hatásra történő változásának a felmérését (Lantschner – Marko - Petricusic, 2008.).

Ennek a szemléletváltásnak is köszönhető, hogy a szupranacionális integráció előfeltételeinek vizsgálatánál, ha de jure nem is, de facto igencsak komolyan veszik a csatlakozni kívánó országok viszonyulását a bennük található nem domináns közösségek politikai helyzetének megoldásához. Ez azonban továbbra sem egyenlő a kisebbségpolitikai kihívás el/felismerésével. Ám az, mind a demokrácia-elvárásokban, mind a források allokációjánál előkerül. Az ún. kollektív jogok azonban továbbra sem tudtak ebben a diskurzustérben legitimálódni.

A kisebbségek számára lehetővé tett intézményes megoldások⁶ közül a kedvezményes parlamenti mandátum a koppenhágai kritériumok elérését nagyban segítő pozitív diszkriminációt jelent az arányos választási rendszeren belül. Ez a bejutási küszöb (ez 5%) rendelkező arányos (ismertebb nevén: listás) mandátumkiosztásnál segíti képviselőkhöz a kisebbségi közösségek képviselőiért harcba szálló jelöltek. Az azt alkalmazó országban élő kisebbségek számára úgy teszi lehetővé a parlamenti képviseletet, hogy közben azokat nem részesíti előnyben az egy mandátumhoz szükséges megszerzendő szavazatok számának tekintetében, hanem csak az ún. parlamentbe jutási küszöbnek a teljesítésétől tekint el. Ez sok szempontból méltányos, technikai értelemben pedig egy lehetséges jó (egyszerű, átlátható és relatíve könnyen elérhető) megoldás. Már maguk a listás választások – a mandátumok arányos kiosztásának különféle megoldásai is – is segítik a heterogén társadalmak, így az etnikailag tagolt országok minél torzításmentesebb parlamenti képviseletének a kialakítását. De ezzel is vissza lehet élni. Ezért nem mindegy,

⁶ Talán közismertebb a kulturális autonómia egy sajátos formáját bevezető nemzeti tanácsok rendszere. Ez a szerbiai intézmény azonban – ahogy arra már több írás keretei közt is kitértünk (Sarnyai – Pap, 2010. p. 201.) – nem a kisebbségi regionalizmus elősegítőjeként, hanem annak a „helyettesítőjeként/kiváltójaként” került a konkrét szerbiai formájában kialakításra. Ezért most itt nem térünk rá külön ki. Csak annyit tartunk fontosnak megjegyezni, hogy a területi dimenzióval is rendelkező megoldáscsomagokban ennek is fontos szerepe lehet, a térben nem koncentráltan megtalálható közösségek szakpolitikai jellegű döntéshozatali eljárásainál pedig ez is irányadó, meghonosításra érdemes megoldás. A területi elven felépülő önrendelkezést azonban nem tudja helyettesíteni, arra nem alkalmas. (Erről lásd: Sarnyai – Pap, 2011. pp. 271-272.)

hogy egy-egy mandátumkiosztó lista-körzet milyen szinten kerül kialakításra: országosan, regionálisan, egyéb ismérvek szerint... A kisebbségek kedvezményes mandátuma Szerbiában 2008-tól⁷ került bevezetésre (Sarnyai-Pap, 2012. p. 107.). Az alkalmazott megoldások vonzataival kapcsolatban mindenekelőtt azt szeretnénk kihangsúlyozni, hogy a szerbiai választási rendszer országos szintje jónak mondható. (Most tekintsünk el attól, hogy az eredetileg kialakított arányos verzió a miloševići hatalom kézi vezérlésű mandátumkontrollját szolgálta.)

Szerbia és a nemzetközi jogi normák

A regionalizmus nem biztosít automatikusan autonómiát a kisebbségek számára. A területi autonómiák lényegét több kritérium alapján határozza meg a jogi és a politológiai szakirodalom. A kisebbségeknek az adott államon belüli belső önrendelkezési joga akkor valósulhat meg, ha szabadon rendelkeznek fennmaradásuk legfontosabb kérdéseiről, és saját választott testületeiken keresztül kormányozzák önmaguk életét. Az autonómiák működésének legitimitása és stabilitása erősebb, ha azt a nemzetközi közösség is elfogadja, támogatja, létük egybeesik a nagyhatalmak és a nemzetközi biztonságpolitikai intézmények érdekeivel.

Az ENSZ 1966. évi dokumentuma, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya rögzítette, hogy minden népnek joga van az önrendelkezésre, másrészt a nemzeti kisebbségek saját kultúrához, nyelvhez való jogát hangsúlyozza.⁸ (ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1966. 27. cikk) Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Koppenhágai Dokumentuma elismeri a kisebbségek kollektív jogait, valamint kimondja, hogy a kisebbségeknek joguk van részt venni az identitásuk védelmére vonatkozó ügyekben, és az államoknak tiszteletben kell tartani a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez”. (EBEÉ, 1990. 35. pont)

A kisebbségvédelem területén az Európa Tanács és az EBESZ jelentős tapasztalatra tett szert. 1993-ban az Európa Tanács (ET) Parlamenti Közgyűlése 1201-es ajánlásának 11. cikke elmozdulást jelent a területi autonómia megfogalmazása terén. „Azokon a

⁷ A választási törvény ide vonatkozó módosítása az Alkotmánybíróság 37/2008-34 sz. döntésére vezethető vissza. A ma érvényben levő törvényt lásd: <http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi/671-00.htm>

⁸ ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 27. cikk „Olyan államokban, ahol a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

területeken, ahol a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek joguk van ahhoz, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelően és az állam belső törvényeivel összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatással, illetve különleges státussal rendelkezzenek."

A nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozik az Európa Tanács 1995. évi Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről⁹, amely elismeri a kisebbségek jogát kultúrájuk, nyelvük és hagyományaik megőrzésére, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőekben – való részvételre.

A Keretegyezmény tartalmazza a nemzeti kisebbségek hatékony védelmét és az ezekhez a kisebbségekhez tartozó személyek jogait és szabadságát, valamint az azokból származó kötelezettségeket, tiszteletben tartva az azt ratifikáló államokban a jog uralmát, az államok területi integritását és politikai függetlenségét. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára megteremti azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és gazdasági életben, valamint a közügyekben való részvételhez szükségesek. (Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről, 1998. 15. cikk) A Keretegyezményben lefektetett elveket a nemzeti jogalkotásban és a kormányzati politikában kell megvalósítani.

Nemzetközi jogi értelemben az autonómia a nemzeti kisebbségek belső önrendelkezésének megvalósulási formája. Az identitás megőrzése, az öngazgatás, önrendelkezés együttesen az autonómiával valósítható meg. Az önrendelkezés, önkormányzás kollektív jogok, egymással szoros kapcsolatban álló fogalmak. Az autonómia az önrendelkezés elvére támaszkodik.

Szerbia 2001-ben írta alá az Európa Tanács Keretegyezményét. Az állam külön védelmet szavatol a nemzeti kisebbségeknek teljes egyenjogúságuk megvalósítása és identitásuk megőrzése érdekében. „Az Alkotmány szavatolja, és ilyenként közvetlenül kell alkalmazni a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályaival garantált, nemzetközi szerződésekben és törvényekben megerősített emberi és kisebbségi jogokat.” (A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 2006. 14. szakasz, 18. szakasz)

Az autonómia megvalósítása ugyanakkor decentralizációt is jelent, mivel a kisebbség átveszi a hatalom gyakorlásának, a központi hatalom feladat- és hatásköreinek egy részét.

Az Európa Tanács 2003. évi 1334. sz. határozata – Gross jelentés – szerint az autonómia képes biztosítani a hatalommegosztást az egymás mellett élő közösségek között.

⁹ A Keretegyezményt megelőzően 1992. június 22-én a Miniszteri Bizottság elfogadta a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartáját, amelyre a tagállamok törvényhozásának figyelemmel kell lenni.

Gross az autonómiák formáit mint a működőképes demokrácia egyik alapját határozza meg, összekapcsolja a területi autonómia fogalmát a regionális önkormányzatisággal.

A "területi autonómia" kifejezést olyan, általában szuverén államokon belül kialakított berendezkedésre értik, ami által egy bizonyos régió lakosai tágabb hatalmi jogosítványokat kapnak, amelyek tükrözik sajátos földrajzi helyzetüket, és amely oltalmazza és előmozdítja kulturális és vallási hagyományaikat. A "kulturális autonómia" kifejezés a nyelvi és kulturális jogok gyakorlásának lehetővé tételére utal. Az esetek többségében ez együtt kell, hogy járjon a decentralizáció elvének alkalmazásával.

A Gross jelentés értelmében az ET Keretegyezménye regionális és kisebbségi nyelvek védelmében tett rendelkezései megvalósításának nagy része a regionális és helyi önkormányzatok kompetenciájába esik. A regionális és helyi önkormányzatok megfelelő hatásköre ezért kulcsfontosságú a Keretegyezmény rendelkezéseinek végrehajtásában.

A legtöbb európai országban már kezdetét vette az ország regionalizálása, amelynek keretében a régió politikai kompetenciája kiterjed a törvényhozásra is, ami a régió parlamentjén keresztül valósul meg.

Az Európa Tanács támogatja a regionalizációt, mint hatékony politikai, adminisztratív és pénzügyi eszközt, a régiókat pedig olyan kormányzási szintnek tekinti, amely közelebb áll az állampolgárokhoz, mint maga az állam, (Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, 2007. 1811. sz. Ajánlás) mert a közvetlenül választott regionális testületek a regionális önszerveződés elvére épülnek.

Az Európa Tanács tagországai a regionális önszerveződés általános elvét elfogadják, de közvetlenül választott testülettel rendelkező regionális önkormányzat létrehozásának kötelezettségét nem ismerik el. 2008-ban az Európa Tanács helyi és regionális önkormányzatok képviselőiből álló szerve, a Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa elfogadta a Regionális Demokrácia Európai Chartájának tervezetét, amely felvázolja a regionális önkormányzat létrehozásának kritériumrendszerét, valamint alkotmányos és törvényes keretet biztosít a regionális önkormányzatok azon jogainak, amelyeket a demokratikus fejlődés folyamatában szükséges alkalmazni.¹⁰

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa Lundi Ajánlásaiban (1999) rámutat arra, hogy az Európában felhalmozott tapasztalatok azt jelzik, hogy a kisebbségek közéletben való hatékony részvételéhez az önkormányzatiság területi formái mellett a nem területi jellegű érvényesítések is szükségesek. A kormányzás nem területi formái hasznosak a

¹⁰ A chartát az Európa Tanács legfőbb döntéshozó szerve, a Miniszteri Bizottság máig nem fogadta el.

nemzeti kisebbségek identitásának és kultúrájának fenntartásához és fejlesztéséhez. Az ilyen szabályozásra leginkább alkalmas kérdések az oktatás, a kultúra, a kisebbségi nyelv használata, a vallás, valamint bizonyos egyéb, a nemzeti kisebbségek identitása és életvitele szempontjából meghatározó ügyek.

A kisebbségi autonómiák létrejöttével kapcsolatosan általánosságban elmondható, hogy nincsenek olyan nemzetközi dokumentumok, amelyek univerzális jelleggel és jogi kikényszeríthetőséggel bírnának. Léteznek ugyan a nemzetközi jog olyan forrásai, melyek a kollektív megközelítés bizonyos aspektusait tartalmazzák, és az önrendelkezés elvének az autonómiák irányába történő kiterjesztését is hangsúlyozzák, de ezek a dokumentumok nem bírnak kötelező erővel.

NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁS

- Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartája (1992)
- Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (1995)
- Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985)
- Regionális Demokrácia Európai Chartája tervezete (2008)
- Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben (1999)

SZERBIA NEMZETI SZABÁLYOZÁSA

- A Szerb Köztársaság Alkotmánya (2006)
- Törvény a helyi önkormányzatokról (2007)
- Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma (2009)
- Törvény a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről (2009)
- Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól (2009)
- Regionális fejlesztési törvény (2009)

A duális autonómia kihívásai Vajdaság Autonóm Tartományban

A nemzeti kisebbségek autonómia törekvései a nemzeti kisebbségek kollektív jogai felől és a regionalizmus, önkormányzatiság és szubszidiaritás irányából megközelítve eltérő autonómia formákat eredményeznek.

Sajátos kettősség figyelhető meg Vajdaság esetében, ahol a területi autonómiával párhuzamosan kulturális autonómia (nemzeti tanácsok) is működik.

A Szerb Köztársaság Alkotmánya értelmében a tartomány olyan alkotmánnyal alapított területi közösség, ahol a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat valósítják meg, és alkotmánnyal és statútumukkal összhangban szabályozzák az általuk alakított szervek jogkörét, megválasztását és munkáját. (A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 2006. 182-187. szakasz)

Az Alkotmány értelmében a Szerb Köztársaság autonóm tartományai Vajdaság Autonóm Tartomány és Kosovo-Metohija Autonóm Tartomány.¹¹ (A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 2006. 182. szakasz) Az Alkotmány 185. szakasza értelmében az autonóm tartomány „legfőbb jogi aktusa” a statútum. 2009. november 30-án a szerb parlament elfogadta Vajdaság Autonóm Tartomány (AT) Statútumát, valamint Vajdaság hatásköri törvényét. A Statútum megerősíti Vajdaság önrendelkezését, továbbá olyan európai elveket közvetít, mint a regionalizmus és a szubszidiaritás, a központi kormány hatásköreinek decentralizálása.

A Statútum Vajdaság legmagasabb szintű jogszabálya, amely rendelkezik az autonóm tartomány jogállásáról, meghatározza a tartomány alapértékeit, területi beosztását (hét közigazgatási körzet,¹² Újvidék közigazgatási központtal), valamint rögzíti, hogy a tartomány jogi személy. A hatáskörökről szóló törvény a tartomány jogi helyzetét, a tartományi szervek megválasztásának és munkájának módját és az általa alapított szolgálatok munkáját taglalja.

A Vajdaság AT Statútumának rendelkezései megfelelnek a Regionális Demokrácia Európai Chartája tervezetének, amennyiben a Vajdaság AT Statútuma a regionális önkormányzatok politikai, adminisztratív és pénzügyi függetlenségét garantáló alapszabálya, egyfajta regionális önkormányzati minimum standardot rögzít.

A Statútum értelmében a Vajdaság saját parlamenttel és végrehajtó szervvel, tartományi kormánnyal rendelkezik. (Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, 2009. 39. szakasz) A Képviselőház 120 képviselőből áll, akiket közvetlen választáson, titkos szavazással választanak. A képviselők választását, megbízatásuk megszűnését, a nemzeti közösségek arányos képviselete lehetővé tételének a módját és a választási körzeteket a Képviselőház tartományi képviselőházi rendeletben szabályozza. A Tartományi Kormány Vajdaság AT szerve, és Vajdaság AT hatásköreinek keretében Vajdaság AT területén a végrehajtó

¹¹ A regionalizáció nem feltétlenül jelenti Nyugat-Európa regionalizált államaiban sem, hogy a régiók egy országon belül azonos jogállással rendelkeznek. A különleges jogállású régiók önállósága jelentősen eltérhet az országon belüli régióktól pl. Szicília, Szardínia, Korzika, Skócia.

¹² A tartomány hét közigazgatási körzete: Bácskában Szabadka és Zombor, Bánátban Nagyikinda, Versec, Pancsova és Nagybecskerek, Szerémségben pedig Mitrovica.

hatalom hordozója. A Képviselőház statútumot, tartományi képviselőházi rendeleteket, határozatokat, nyilatkozatokat, rezolúciókat, stratégiákat, ajánlásokat, záróhatározatokat és más általános aktusokat hoz. (Tartományi képviselőházi rendelet Vajdaság autonóm tartomány kormányáról, 2010.)

Pénzügyi téren az autonóm tartomány az alkotmánnyal és törvénnyel összhangban, eredeti bevételekkel rendelkezik, meghozza saját költségvetését és zárszámadását. Az Alkotmány leszögezi, hogy a Vajdaság az ország költségvetésének 7%-ára jogosult, a saját bevételekről és a tartomány vagyonáról azonban majd csak egy későbbi törvény fog rendelkezni. (A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 2006. 184. szakasz) A Vajdaság Autonóm Tartomány vagyonát visszaadni hivatott köztulajdonról szóló törvény az 1995-ben államosított helyi önkormányzati és tartományi vagyon visszaállítását tűzte ki célul.

A 2006. évi Alkotmány értelmében a Vajdaság Autonóm Tartomány olyan alkotmánnyal alapított területi közösség, ahol a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat valósítják meg, és az Alkotmánnyal, valamint statútumukkal összhangban szabályozzák az általuk alakított szervek jogkörét, megválasztását és munkáját.

2013. december 5-i döntésében a Szerbiai Alkotmánybíróság közzétette a Vajdaság AT statútuma kapcsán megfogalmazott beadványok nyomán született döntését. A vita a tartomány 2008-ban kidolgozott statútumáról, annak az Alkotmánnyal való összhangjáról szinte már annak 2009-es kihirdetésével alkotmányjogi útra terelődött. Ennek végkifejleteként értelmezhető az Alkotmánybíróság 140 oldalon kifejtett döntése, amely a statútum szövegét több ponton is összeegyeztethetetlennek ítélte a hatályban lévő 2006. évi Alkotmánnyal.

A nemzetközi szervezetek az egyes államok hatáskörébe utalják, hogy milyen szabályozás mellett alakítják ki regionális intézményeiket, amelyek így egyaránt függnek történelmi és alkotmányjogi hagyományaiktól. Az AB-döntés, és a körülötte zajló viták a tartomány státusa kapcsán megjelenítették a regionalizmus szerbiai értelmezését. Az Alkotmánybíróság az addigi szabályozás megváltoztatására, az egyes kifogásolt, főként hatásköröket érintő fejezetnek az alkotmány szellemével való összehangolására, illetve az ebből fakadó összeférhetlenségek statútumban való megszüntetésére hat hónapot hagyott.¹³

Eközben 2014 márciusában előrehozott választások zajlottak a Szerb Köztársaságban. Az új kormány felállásával mindkét választott testület rekord gyorsaság alatt tett eleget

¹³ Olyan átnevezésekre kell itt gondolni, mint a tartományi székváros székhelyre történő módosítása, az összeférhetlenségeknél pedig a tartományi kormány és képviselőház tagjainak elkülönítése stb.

alkotmányos kötelezettségének. A statútumot időre módosította a Vajdaság AT képviselőháza,¹⁴ és azt 2014. május 20-án a belgrádi skupština is jóváhagyta, majd ezt követően a tartomány képviselőháza május 22-én kihirdette. A tartomány jogi aktusait 2014. november 30-ig kell összehangolni az új statútummal.

A Vajdaság AT összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségek¹⁵ tagjai megválasztott nemzeti tanácsok révén érvényesítik autonómiájukat, intézményeket alapítanak, önállóan döntenek vagy részt vesznek az oktatást, a tudományt, a kultúrát, a nyelvhasználatot és a tájékoztatást érintő kérdésekkel kapcsolatos döntéshozatalban. (Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, 2009. 25. szakasz) A tartományi közigazgatási szervekben Vajdaság AT nemzeti közösségei tagjainak részvétele arányban kell, hogy legyen a tartományi közigazgatási szerv működési területén levő lakosság összetételével. (A tartományi közigazgatásról szóló tartományi képviselőházi rendelet, 2010. 10. szakasz)

A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény rendelkezése értelmében (Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, 2009.) a nemzeti kisebbségek Szerbia egész területén létrehozhatják művelődési, oktatási és tájékoztatási intézményeiket. A törvénnyel létrejött egy kiegyensúlyozott kulturális autonómia megteremtésének lehetősége. A magyar nemzeti kisebbséghez tartozók számára a személyi autonómia alapintézménye a Magyar Nemzeti Tanács.¹⁶ A Magyar Nemzeti Tanács a magyar kulturális autonómia legfőbb szerve, amelyen keresztül megvalósul a magyar nemzeti közösség kollektív joga az önkormányzáshoz. Az Alkotmány értelmében (A Szerb Köztársaság Alkotmánya. 2006. 75. szakasz) a magyar nemzeti közösséghez tartozó személyeknek egyéni és kollektív jogok is szavatoltak. Kollektív jogaik révén a magyar nemzeti kisebbséghez tartozók közvetlenül vagy képviselőik által részt vesznek a döntéshozatalban vagy maguk döntenek a saját kultúrájukkal, oktatásukkal, a tudománnyal, valamint nyelvhasználattal és a tájékoztatással kapcsolatos kérdésekről. A tanács nem civil szervezet, hanem állami költségvetésből támogatott közjogi szervezet.

2014-ben módosították a 2009. évi nemzeti tanácsokról szóló törvényt is, amelyet ezt megelőzően már 2013 végén közvitára bocsátották. Nem alakult ki azonban igazi disputa a

¹⁴ A statútumot sikerült az AB által előlátott hat hónapon belül módosítani, és azt mindkét képviseleti szerv jóváhagyta. A két szöveg részletes egybevetésétől most eltekintünk. Az külön tanulmányt igényelne...

¹⁵ A Vajdaság területén élő szerbek, magyarok, szlovákok, horvátok, montenegróiak, románok, romák, bunyevácok, ruszinok és macedónok, illetve egyéb kisebb lélekszámú közösségek egyenrangúak. Vajdaság alapvető értékét képezi annak többnyelvű, kulturálisan sokszínű és több vallású jellege.

¹⁶ A Tanács a szerbiai magyar nemzeti közösség közvetlenül és demokratikusan megválasztott országos önkormányzata, a magyar kulturális autonómia legfőbb szerve, amelyen keresztül megvalósul a magyar nemzeti közösség kollektív joga az önkormányzáshoz a hivatalos nyelv- és íráshasználat, az oktatás, a tájékoztatás és a kultúra területén.

törvény módosításának irányai kapcsán.¹⁷ Ebben közrejátszott a kisebbségi közösségek relatív felkészületlensége, és az 2014-es választások előkészületei.¹⁸ Sokkal nagyobb figyelmet váltott ki az Alkotmánybíróság 2014. január 16-i határozata,¹⁹ amely már foglalkozik azon sarkalatos kérdéskörrel, amely a hatáskör alkotmányjogi értelmezése kapcsán kialakult helyzet kisebbségpolitikai vonzatait is érintette.

A kifogásolt főbb pontok és területek a következők voltak: az intézményalapítási és az alapítói jogok átvételének jogköre; eljárás-indítási jog (pl. AB-nál), amennyiben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai sérülnek; véleménynyilvánítási jog a kisebbségi nyelven is oktató oktatási intézmények igazgatóbizottságának megválasztásában; véleménynyilvánítási jog a középiskolába iratkozó tanulók számának meghatározása során, valamint a szakmai felkészítésben, átképzésben, továbbképzésben és szakosításban részesülő tanulók számának jóváhagyása során; véleményezési és javaslattevési kompetencia a kisebbségi nyelveken is műsort sugárzó csatornák igazgató- és műsorbizottsági tagjainak megválasztásában; együttműködési jog a nemzetközi és regionális szervezetekkel, az anyaország állami szerveivel, valamint más államok nemzeti kisebbségeinek nemzeti tanácsaival vagy hasonló testületeivel.²⁰

A köztársasági képviselőház 2014. május 23-án megvitatta, majd elfogadta a nemzeti tanácsokról szóló törvény módosítását,²¹ amely értelmében továbbra is alkotmányosan léteznek demokratikusan megválasztott nemzeti tanácsok, a választások kiírása a Köztársasági Választási Bizottság illetékességi körébe tartozik. A nemzeti tanácsok jogalkotásban kezdeményezői, döntéshozatalban véleményezési, javaslattevő joga mellett legerősebb megszerzett hatáskör volt az intézményalapítás joga. A jövőben a nemzeti tanácsok alapító jogai megmaradnak az oktatás, kultúra, tájékoztatás és hivatalos nyelvhasználat területén (Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, 2009. 10. szakasz (6) bek.), viszont a nemzeti tanácsok kezdeményezésére nem alapíthatnak többé a

¹⁷ A közvitatát megelőzte egy szakértői fórum és egy tudományos találkozás, ahol már kialakultak a módosítás lényegi elemei. A nagyobb közösségek képviselői, így a magyarok képviselője is részt vett a szakmai egyeztetéseken.

¹⁸ A 2014-es választásokig zajlott események menete egy másik tanulmány révén követhető nyomon. Lásd: Pap Tibor (2014): A nemzeti tanácsok megítélése a szerbiai politikai diskurzusokban. In: Novák Anikó (szerk.): Kihívások és lehetőségek. VMDOK-könyvek, Szabadka, pp. 88-113.

¹⁹ Az Alkotmánybíróság 2014. január 16-i határozata Szerbia Hivatalos Lapjának 2014. 02. 21. (2014/20.) számában került közlésre (Službeni Glasnik Republike Srbije, 20/14, pp. 36-64.).

²⁰ Lásd bővebben: Nemzetpolitikai Kutatóintézet: A Szerbiai Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte a nemzeti tanácsi törvény több szakaszát.

Forrás: http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Szerbia_Alkotmanybirosag_alkotmanyellenesseg_E02.pdf.

²¹ A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai 72/2009-es jelzetű törvénynek a közvitan kialakult és az AB döntése következtében sürgetővé vált változásait 2014. május 23-án fogadta el a szerb parlament. Külön dokumentumban megtalálhatóak a módosítások és az azok kapcsán megszövegezett indoklások is.

nemzeti kisebbség identitásának fenntartása, ápolása szempontjából kiemelt jelentőségű intézményeket.

Szerbia és az Európai Unió szabályozása

Szerbia az Európai Tanács 2012. márciusi csúcsértekezletén nyerte el tagjelölti státusát. A kapcsolatok szorosabbra fűzését a Stabilizációs és Társulási Megállapodás (Stabilisation and Association Agreement) megkötése jelentette, amelynek aláírására 2008. április 29-én került sor. Ezt megelőzően az Európai Tanács 1993. évi koppenhágai ülésén kerültek meghatározásra a csatlakozás feltételül szolgáló kritériumok a tagjelölt országok számára. Ezek között szerepel, hogy a tagság feltétele, hogy a tagjelölt állam elérje azon intézmények megszilárdulását, amelyek a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, illetve a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét garantálják, elősegítik a szubszidiaritás elvének megvalósulását az EU regionális politikájának keretében a regionális (és helyi) hatóságok szerepének erősítésével. A kisebbségek tisztelete és védelme volt a feltétele az Unió pénzügyi segítségnyújtásának, a CARDS támogatások felhasználásának a 2000-2006 közötti időszakban. Az Unió a demokrácia, a jogállamiság, az emberi és kisebbségi jogok, valamint az alapvető jogok tiszteletben tartásához kötötte a pénzügyi támogatás folyósítását.

Míg az Európai Uniónak van nyelvpolitikája, van kiforrott regionális politikája, addig a kisebbségpolitika tekintetében az Európai Unió eddig nem tudott a kisebbségek hatékony védelmét garantáló kisebbségvédelmi szabályozást megalkotni. Az Európai Unió óvatosan kezeli a nemzeti kisebbségek védelmét. Az EU a kisebbségvédelmet csatlakozási kritériumnak tekinti, de a tagállamok számára a kisebbségvédelmi feltételek nem bírnak jogilag kötelező erővel. Konkrét kisebbségvédelmi rendelkezések a szerződésekben nem szerepelnek, csupán az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének elve, a kulturális sokszínűség tiszteletben tartásának követelménye és a hátrányos megkülönböztetés tilalma védi közvetve a kisebbségek érdekeit.

Mivel a nemzetközi egyezmények csak soft law-nak tekinthetők, a kisebbségvédelem biztosítása az érintett országok feladata. Az egyes államok részére nem kötelező a jogok biztosítása. Ez összefüggésben áll azzal, hogy az egyes országok maguk is a soft law-t alkalmazzák a kisebbségvédelem területén, azaz nemzeti szinten megismétlik a nemzetközi dokumentumokban levő rendelkezéseket. Mindez azt is jelenti, hogy valódi hard law hiányában a nemzeti és belső jogba transzformált nemzetközi kisebbségi jogot alkalmazó

nemzeti bíróságok nem tudnak a kisebbségi jogok érvényesítésében állást foglalni. (Trócsányi, 2009. p. 15.)

Az nemzeti kisebbségek aránya a teljes népességben az EU-ban a keleti bővítést követően 8,6%-ról (2003) 8,8%-ra (2007) emelkedett. Habár a kisebbségek védelme része a koppenhágai kritériumoknak, és „az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.” (Európai Unióról szóló Szerződés, 1992. 3. cikk (3) bek.), a kisebbségi jogok nem képezik a közösségi joganyag részét. Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. és 3. cikkei, az Alapjogi Charta 21. 22. cikkei, valamint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 67. 165. 177. 178. 173. 182. 25. 20. 19. 79. 118. 53. 62. 109. 108. 107. cikkei alkotják jelenleg a jogi bázisát a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelmét és a kulturális és nyelvi megosztottságot megerősítő uniós szabályozásnak. (European Commission, Minority SafePack, 2013. p. 2.)

Az Európai Nemzetiségek Föderális Uniója (FUEN)²² 2013-ban európai polgári kezdeményezést²³ szervezett a kisebbségi jogok európai szintű szabályozására, ezzel is kifejezve azon álláspontját, hogy az Európai Unió alapját jelentő értékközösség, a kisebbségek támogatása és védelme több tartalommal tölthető meg annál, mint amit az Európai Szerződések tartalmaznak.

A keretszabályozási javaslatcsomag az európai kisebbségek védelméért (angol rövidítése: Minority SafePack) nyelvi, oktatási, kulturális kérdésekben, a regionális politikában, a kisebbségek európai parlamenti jelenlétének kérdésében, a diszkriminációellenesség, a médiaszabályozás és a támogatáspolitikai területén javasol további intézkedéseket az Európai Unióra vonatkozó jogalkotásra.

Az Európai sokszínűség megőrzését célzó kisebbségvédelmi indítvány célja az európai nemzeti kisebbségek, illetve a regionális és kisebbségi nyelvek védelmét és népszerűsítését célzó intézkedések és jogszabályok elismerése az Unió jogalkotásában, hangsúlyozva, hogy a kisebbségi jogok az európai etnikai és nyelvi sokszínűséget erősítik.

A kezdeményezést nem támogatta az Európai Bizottság, mert nem tartozik a hatáskörébe. Az Európai Bizottság elismeri, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek

²² A FUEN 1949-ben Párizsban alakult meg az európai kisebbségek regionális, nemzeti és különösen európai szintű képviseletére. Európa 45 országa több mint 300 nemzeti kisebbségét képviseli, mintegy 100 millió polgárt. A 2011. június 3-án Eisenstadtban elfogadott Statútum értelmében támogatja az ENSZ, az EBESZ az Európa Tanács az EU és minden más szervezet tevékenységét, amely az emberi jogok védelmét és az őshonos nemzeti kisebbségek/etnikai csoportok fennmaradását segíti elő.

²³ Az európai polgárok nemcsak választott képviselőik révén, hanem közvetlenül is kezdeményezhetnek uniós szintű jogalkotást. Ehhez legalább egymillió aláírás szükséges hét tagországból.

jogainak tiszteletben tartása az Unió egyik értéke, de hozzáteszi, hogy sem az Európai Unióról szóló Szerződés, sem az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés nem nyújt jogi alapot a kisebbségekhez tartozókkal kapcsolatos jogalkotáshoz. A Bizottság ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy a kezdeményezők bizonyos javaslatai hozzájárulhatnak a kisebbségekhez tartozók jogainak átfogó rendezéséhez. Ezek ugyanis alapjai lehetnek a Bizottság azon erőfeszítéseinek, hogy javaslatot tegyen egy olyan uniós szintű szabályozás elfogadására, amely a szerződések alkalmazására vonatkozik.

A Vajdaság Autonóm Tartomány útban az Európai Unió felé

1957-ben az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés Preambulumában megfogalmazódik a tagállamok célja, „hogy erősítsék gazdaságaik egységét és biztosítsák harmonikus fejlődésüket a különböző régiók között meglévő különbségek és a hátrányos helyzetű régiók elmaradottságának csökkentésével” (Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról, 1957. Preambulum). A kohéziós politika mindhárom aspektusa, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, és annak támogató eszközrendszere (pl. előcsatlakozási eszközök) a gazdasági és társadalmi konvergencia erősítésének legfontosabb uniós szintű biztosítéka.

A Vajdaság esetében a regionalizáció kezdetben politikai, gazdasági és etnikai jellegű konfliktusok kezelését jelentette, míg a területfejlesztési intézményi struktúra kialakítását már az EU követelményeinek való megfelelés hívta létre.

A regionális fejlődés és a regionális intézményrendszer kialakítására vonatkozóan lényeges előrelépést jelentett, hogy 2008. február 18-án az Európai Unió Tanácsa határozatot fogadott el az Európai Partnerségről Szerbiával, amely referenciakeretet jelent a Strukturális Alapok támogatásainak felhasználásához, és lehetőséget biztosít az IPA programokban (a Tanács 1085/2006/EK rendelete az IPA létrehozásáról) való részvételre. A Regionális fejlesztési törvény 2009. július 14-i elfogadásával (Zakon o regionalnom razvoju, 2009.) megtörtént Szerbia területfejlesztési egységeinek definiálása, az Európai Unió támogatási forrásainak fogadásához szükséges intézményrendszer megteremtése.

A törvény értelmében a régió olyan statisztikai funkcionális területi egység, amely egy, illetve több térséget egyesít, amelyre a regionális fejlesztési politika tervezése és megvalósítása vonatkozik. A regionális politika területi egysége statisztikai egység, nem közigazgatási területi egység, és nincs jogi szubjektivitása.

A törvény 5. szakasza értelmében Vajdaság területe egy NUTS 2 régiónak felel meg, így aktív és érdemi szerepet tölthet be az Európai Unió előcsatlakozási alapja, az IPA források igénybevételeéhez. A fejlesztések finanszírozása a Szerb Köztársaság Költségvetése, az autonóm tartomány költségvetése és az önkormányzatok költségvetéseinek hozzájárulásával történik az addicionalitás alapján.

Az IPA keretében a tagjelölt Szerbia részére nyújtott támogatások fogadásához felállításra került a regionális fejlesztési tanács, amely a helyi önkormányzatok képviselőit, a civil szervezetek és a közszféra képviselőit, valamint a kormány képviselőit tömöríti. Munkaszervezete a regionális fejlesztési ügynökség, amely bonyolítja az uniós források pályázását és menedzselését.

A fejlesztési dokumentumok elutasítják mind a gazdasági, mind a közigazgatási-politikai régiók kialakításának lehetőségét Szerbia területén. Kétségtelen, hogy Szerbiában valódi regionalizációra lenne szükség, amely a régiókon (és intézményeiken) keresztül lehetővé tenné a gazdaság komplex fejlesztését, a társadalmi-etnikai (nemzeti) integrációt, a nemzetközi integrációt, a területi kohéziót és a regionális egyenlőtlenségek csökkentését. (Takács – Nagy, 2013. pp. 41-43.)

Néhány hónapja az Európai Unió tagállamai Szerbia vonatkozásában elfogadták a 23-as tárgyalási fejezet (átvilágítási) screening jelentését.²⁴ A 23. fejezet az igazságügy és az alapvető jogok területével foglalkozik. Az Európai Tanács átvilágítási jelentése kisebbségi jogokkal foglalkozó részébe bekerült, hogy az EU elvárja Szerbiától, hogy 2015-re akciótervet készítsen a kisebbségi jogokról, a kérdéskör EU-s szerveket is megnyugtatni képes rendezése érdekében. Az akcióterv függvényében kerül megnyitásra az ország csatlakozási tárgyalásain a tanulmányban tárgyalt részterületen kulcsfontosságú, az emberi jogokat is magában foglaló 23. fejezet.²⁵ Az elmúlt hónapok fejleményei rámutatnak arra, hogy az Európai Unió felé egyre inkább elköteleződő tagjelölt Szerbiának belpolitikai aktusai, így a kisebbségi és a regionális intézményeket érintő változtatások során a jövőben egyértelművé kell tennie az európai értékek és megoldások melletti kiállását.

²⁴ A dokumentum 18-19. és 36-37. oldala foglalkozik a kisebbségekkel. Screening Report Serbia. Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights. Commission WP Enlargement MD 45/14 15.05.14

²⁵ Erről részletesebben Varga László, a VMSZ köztársasági parlamenti képviselője nyilatkozott a Magyar Szónak.

Forrás: <http://vmsz.org.rs/hirek/tortenesek/nagyito-alatt-kisebbségi-jogervenyesites>

ZÁRÓ GONDOLATOK

1. Az autonómia, ahogy azt az Európa Tanács idézett dokumentumai is megjegyzik, nem csodaszer, de egy, a többségi elvű döntéshozatal keretei között jól alkalmazható, bevett megoldási módja a kisebbségi közösségek méltóságra alapozott önrendelkezési (demokratikus részvételre irányuló) törekvéseinek. A nemzetállamok egyelőre sikeresen tudják alkalmazni az elodázás stratégiáját, mivel az autonómiát alulról kiharcolni nem tudó közösségek a másik lehetséges úton érkező, azt kikényszeríteni képes nemzetközi nyomásgyakorlásra csak akkor számíthattak, ha a kisebbségi közösségek és a területet éppen felügyelő többségi társadalom között tényleges konfliktusok alakultak ki. A tét most az, hogy az európai normák szerint elvileg elfogadhatatlan politikai alávetettségre, amelyet a döntéshozatali kompetenciák területi alapon való elvonásával/át nem ruházásával próbálnak tartósítani az újdemokráciák szinte mindegyikében, sikerül-e szimbolikus politikai akciókkal felhívni a figyelmet? Márpedig Habermas szerint, a méltóságra alapozott törekvések artikulációja a korábbi jogfosztások felmutatásának tevőleges, demonstratív bázisán lesz csak képes alapjoggá változni:

„Mivel a morális ígéretnek a jogban kell valóra válnia, az emberi jogok Janus-arcúak: egyszerre fordulnak a morál és a jog felé.[...] Arra valók, hogy a demokratikus törvényalkotásban **konkretizálják**, a joggyakorlatban esetről esetre **specifikálják** és állami szankciókkal **érvényesítsék** őket. Az emberi jogok tehát a felvilágosult morálnak pontosan azt a részét határolják körül, amely átültethető a kényszerítő jogok közegébe, és tényleges alapjogok robosztus alakjában politikai valósággá válhat.”²⁶

Az idézet utolsó mondatának eredetiben kiemelt tagjaiból is jól körvonalazódik a kisebbségi jogok és az Unió kisebbségpolitikai előtt álló lehetőség potenciális cselekvési tere. Európa a saját hagyományai alapján is másként kell, hogy viszonyuljon az új kihívásokhoz. Azokat a maguk társadalmi és gazdasági költségeiből fakadóan csak egy-egy olyan értékvilág mentén elkötelezett szemléletből tudja vizsgálni, mint a demokratikus társadalmi részvétel vagy a (szociális) piacgazdaság. A pillanatnyi érdekek és lehetőségek valamint az elérendő célok között mérlegelve nem feltétlenül kell, hogy engedjen a pragmatizmus és a forráshiányok redukcionalizmusának. Ilyetén már csak az érintettek felkészültségén és a döntéshozók demokratikus elkötelezettségén múlik, hogy a kisebbségpolitika mikor kerül fel az Unió explicit szakpolitikáinak listájára, s a kiépült és

²⁶ Az emberi méltóság fogalma és az emberi jogok realiztikus utópiája. Lásd: J. Habermas (2012): *Esszé Európa Alkotmányáról*. Budapest, Atlantisz Kiadó, p. 20.

hatékony kisebbségpolitikai intézmények mikortól képezik majd a koppenhágai kritériumok tételes részét.

2. Az EU és a tagállamok közötti feladatelhatárolás tekintetében az EU a nyelvi diszkrimináció és a nemzeti kisebbséghez való tartozás miatti diszkrimináció tilalmát és a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség tiszteletben tartását vállalja fel. Fontos lenne, hogy az EU az Európa Tanács Keretegyezménye által előírt jogi kötelezettségeket is megerősítse. Az Európa Tanáccsal és az annak égisze alatt működő Helyi és Regionális Önkormányzatok Európai Kongresszusával való együttműködés szilárd alapot teremthet ennek jövőbeni megvalósítására.

3. A politikai és gazdasági reformok sikeréhez, az adminisztratív kapacitás megteremtéséhez, az Európai Unió és Szerbia közötti együttműködés sikeréhez az Unió érdekeit össze kell hangolni a szerb kormány szándékaival, az elért eredmények így maradhatnak tartósak. Az EU úgy határozta meg a csatlakozás feltételrendszerét, hogy annak hatására, az EU nyomásgyakorlására a tagjelölt államoknak kisebbségbarát reformokat kellett végrehajtani.

Szerbia nemcsak a csatlakozásra várók, de a már EU-tagok számára is tud követendő intézményes megoldásokkal szolgálni, miközben nem kerülhető meg, hogy a saját útfüggőségéből adódó, a többségi társadalom számára nehezebben emészthető kérdéseket érintő olyan területeken is mint az etnikai alapú területi autonómia, az emberi méltóságra alapozható eljárásokat és intézményeket dolgozzon ki.

4. Szerbia az unitárius (centralizált) államok típusát képviseli, a Vajdaság AT ugyanakkor különleges jogállású régió, amely önállósága jelentősen eltér az országon belüli régióktól, amennyiben rendelkezik olyan választott regionális önkormányzattal a Vajdaságban, amely státusa alkotmányosan elismert, ezáltal tényleges jogalkotó hatalom és magas fokú autonómia jellemzi.

5. Jogalkotási, pénzügyi és adminisztratív téren fejleszteni kell a regionális és helyi hatóságok kapacitását annak érdekében, hogy minél hatékonyabban felhasználhassák az előcsatlakozási támogatást, és készen álljanak az uniós vívmányok fenntartható átültetésére. Közvetve a fejlesztéspolitika is erősíti a magyar közösségek identitását. A kisebbségi létből eredő hátrányok feloldására a fejlesztéspolitikai célrendszer a politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális célkitűzések megvalósításával tud eredményeket elérni. Habár a fejlesztéspolitika nem etnika alapú, a fejlesztések valamennyi régióban a kisebbségi közösségek elérhetőségét és életlehetőségét javítják.

SUMMARY

The last two decades was dominated by debates about and around supra-national organizational forms. For sociologists of a leftist (critical or normative) attitude, nation state has been not only devalued but has become an outright anachronism. The so-called post-national notion of Habermas seems to become generally accepted. Western European ethno-regionalist efforts have modified the tendency, but it has been excluded from the mainstream of political or social theories, remaining a part of marginal suggestions for unresolved and residual problems within the framework of nation states. The Western public is still unable to understand Central and South-East European regionalisation attempts.

As the EU Member States are becoming more and more heterogeneous, minority communities face new challenges. The structure of the majority-principle based decision-making does not grant equal opportunities for every community to participate relevantly. A concentrated community's „access” to democracy is limited by the segmentation/lacking segmentation of the spatial structures that influence decisions. This is not the phenomenon traditionally called a „democratic deficit”, but rather a deficiency of democracy, the domination of the more numerous over the less numerous.

Over the past decade Serbia became the 'institutional innovator' in its responses to minority policy challenges. The current political structure in Serbia provides the Hungarian minority in Vojvodina with regional and cultural autonomy. Serbia is a candidate country for EU accession. The paper sets out conceptual basis for measuring Vojvodina's cultural and regional autonomy in Serbia's European perspective.

In 2009, the Serbian Parliament ratified the new autonomy statute for Vojvodina. The Statute of Vojvodina was to set out the the key principles that should underline effective regional democracy, covering areas such as financial autonomy and legislative powers. Parallel with regional autonomy the initial demands for cultural autonomy has led to the adoption of the Law on National Councils in 2009 and the formation of the Hungarian National Council, the legitimate elected body of Vojvodina Hungarians.

The paper summarizes the international, European and domestic legal norms and institutions which can accelerate the regional and cultural autonomy in Vojvodina. States have a duty to respect internationally recognized human rights and rule of law, which allow for the full development of civil society in conditions of tolerance, peace, and prosperity.

From the perspective of Western democracies the minority issue was often articulated as a question of security policy. International organizations (UN, Council of Europe, OSCE etc.) have no enforcing methods, but they use normative rules to secure minority rights and adopt more inclusive forms of their democratic accommodation.

In the international regulation of cultural autonomy, the Council of Europe has played a significant role. The Framework Convention for the protection of national minorities (1998) offers the Council of Europe's *acquis* and the rights and freedoms of persons belonging to those minorities. But the autonomous status must be based on territorial integrity and sovereignty of states. The Lund recommendations on the effective participation of national minorities in public life (OSCE, 1999) build upon fundamental principles and rules of international law, as they affect the rights of national minorities to participate in public life and to enjoy other political rights.

Although the international organizations have played a significant part in dismantling barriers, there are clear gaps between legal regulations and actual practices in Vojvodina. For the effective operation, it is necessary to create the domestic legal framework within which legal assistance can achieve its objectives. The central government of Serbia has the legal obligation to harmonize domestic law with existing international law. The main challenges for Vojvodina have been to adopt both legal provisions and to obtain the permission of the state.

The traditional minority discourse is not suitable for making use of the minority policy opportunities offered by the EU. The EU does not have an explicit minority policy which doesn't increase its legitimacy, especially among minorities. However, it does have well perceivable, implicit expectations about the minority policy practices of new member states and candidate countries alike.

The province of Vojvodina can play a key part in Serbia's EU accession. The institutionalisation of the system of regional autonomy and the establishment of Hungarian National Council are positive developments in the Serbia's EU accession process. But the present tensions can harm the prospects of accession. This is the reason for which it is crucial to provide the Autonomous Province of Vojvodina with strong mandate. The legislative framework must be fulfilled and the existing rights and competences are not cut back in any ways.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bodó, Barna (2009). Szórvány és nyelvhatár. Budapest: Lucidus Kiadó.
- Habermas, J. (1998). Die Postnationalische Konstellation. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, J. (2011a). A kommunikatív cselekvés elmélete. Budapest: Gondolat.
- Habermas, J. (2011b). Zur Verfassung Europas. Suhrkamp: Berlin.
- Habermas, J. (2012). Esszé Európa alkotmányáról. Budapest: Atlantisz.
- Lantschner, E., Marko, J., Petricusic, A. (Eds.) (2008). European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe. Berlin: Nomos.
- Lantschner, E., Constantin, S., Marko, J. (Eds.) (2011). Practice of minority protection in Central Europe. Berlin: Nomos.
- Marko, J. (1994). Autonomie und Integration. Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich. Wien, Köln, Graz: Böhlau.
- Marko, J. (Ed.) (1999). Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchshlagen oder entwirren? Völkerrechtliche, rechtvergleichende und politikwissenschaftliche Analysen und Perspektive zum jüngsten Balkankonflikt. Berlin: Nomos.
- Marko, J., Burkert, Dottolo, G. R. (Eds.) (2000). Multikulturelle Gesellschaft und Demokratie. Berlin: Nomos.
- Müller, J., W. (2012). Wo Europa endet. Berlin: Suhrkamp.
- Pap T. (2010). Regionalizáció/-izmus és vagy kisebbségi intézményrendszer a területi és társadalmi egyenlőtlenségekből fakadó kihívások kezelésére. VIKEK Közleményei, 3-4, 331-336.
- Pap, T., Sarnyai, Cs. M. (2012). A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában. De iurisprudentia et iure publico (DIEP), VI. évf. 3, 99-117.
- Sarnyai, Cs. M., Pap, T. (2010). The formation and transformation of the minority and regional institutional system in Serbia of the new millennium. Geografica Timisiensis, vol. XIX. 1, 77-87.
- Sarnyai, Cs. M., Pap, T. (2011). Personal autonomy and/or National Councils in Vojvodina. In M.Tonk (Ed.), Minority politics within the Europe of regions (pp. 251-276). Cluj: Scientia.
- Sarnyai, Cs. M., Pap, T. (2012). The analysis of the education strategy of the National Council of the Hungarian Ethnic Minority (MNT) in Vojvodina. Jezikoslovje, 13.2, 601-623.
- Sartori, G. (2003). Alkotmánymérnökség. Budapest: Akadémiai.
- Schütz, A., Luckmann, Th. (1984). Az életvilág struktúrái. In M. Hernádi (Ed.), Fenomenológia a társadalomtudományokban (pp. 269-320). Budapest: Gondolat.
- Takács, Z., Nagy, I. (2013). Institutionalization of regional policy and the regional institution system in Serbia. European Spatial Research and Policy, 20:(1), 2013. 27-47.
- Trócsányi, L. (2009). Kisebbségi jogok a globalizáció és a regionalizáció időszakában. Európai Tükör, XIV. évf. 4, 6-19.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- Council regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC OJ L 306 7/12/2000

- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Draft European Charter of Regional Democracy. 28 May 2008 Recommendation 240 (2008) CG (15)6REC
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1501723&Site=CM>
- Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma. Koppenhága, 1990. június 29.
<http://www.nek.gov.hu/data/files/84194071.pdf>
- EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztos, Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben. 1999. Szeptember.
<http://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true>
- Egyesült Nemzetek Szervezete, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1966. december 16.
<http://helsinki.hu/polgari-es-politikai-jogok-nemzetkozi-egyezssegokmánya-iccpr>
- Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, 1201/1993. sz. ajánlás. In: Magyar Kisebbség I. évf. 1995. 1. szám
- Európa Tanács, Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről. 1998. február 1. CETS No. 157. 15.
<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=157&CM=8&DF=01/11/2013&CL=ENG>
- Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, 1811. sz. Ajánlás. Európa regionalizációja. 2007. október 3.
http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?view=article&id=105%3Aaz-qeuropa-tanacs-18112007-szamu-ajanlasaq&option=com_content&Itemid=23&lang=fa
- Európai Unióról szóló Szerződés. In: Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): Az Európai Unió alapidokumentumai. Studia Europa, Fontes Juris 1. Pécs, PTE ÁJK Európa Központ. 2010.
- Minority SafePack Initiative. You are not alone. One milion signatures for diversity in Europe. https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/downloads/flyer-english.pdf
- Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf
- A Szerb Köztársaság Alkotmánya. A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám
- A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy előcsatlakozási eszköz (IPA) létrehozásáról HL L 210 2006/7/31.
- Tartományi képviselőházi rendelet Vajdaság autonóm tartomány kormányáról. Vajdaság AT Hivatalos Lapja, 4/10 szám
- Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól. A SZK Hivatalos Közlönye, 72/2009. sz.
- Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma. Újvidék, 2009. novembere
<http://www.vajma.info/docs/vajdasag-at-statutuma.pdf>
- Zakon o regionalnom razvoju. Službeni glasnik RS, br. 51/2009 i 30/2010