



AZ ELSŐ SZÁZ ÉV

A kisebbségi magyar identitás szervezeti
és intézményi kontextusa a Vajdaságban



TARTALOMJEGYZÉK

Intézményünkről	4
-----------------------	---

A konferenciáról	5
------------------------	---

TÖRTÉNELEM I.

Dr. Sarnyai Csaba Máté	7
-------------------------------------	---

A katolikus magyarság helyzete a Délvidéken a két háború között, a szerbiai Bánság példáján

Dr. Mészáros Zoltán	16
----------------------------------	----

A magyarság a titóizmusban és a „Tito után is Tito” korszakában (1944–1989)

Dr. A. Sajti Enikő	25
---------------------------------	----

A nagybecskereki Magyar Nemzeti Tanács tevékenysége, 1918. október

Tóth Nobert PhD	36
------------------------------	----

A trianoni szerződés hatálya száz év elteltével

TÖRTÉNELEM II.

Prof. Dr. Losoncz Alpár	44
--------------------------------------	----

Van-e még értelme beszélni az autonómiáról?

Dr. Wágner Tamás Zoltán	57
--------------------------------------	----

Vajdaság Autonóm Tartomány pénzügyi autonómiája uniós kitekintéssel

Dr. Vizi Balázs	80
------------------------------	----

Az EU bővítéspolitikája és a kisebbségek védelme Szerbiában

Dr. habil. Soós Edit	89
-----------------------------------	----

Duális autonómia Vajdaságban – siker vagy kudarc?

GAZDASÁG

Hajnal Virág	99
---------------------------	----

A hely és jelentése

Toma Viktória	108
----------------------------	-----

A vendégmunkásság mint a gazdasági fejlődés eszköze és hátráltatója

Burány Mária Terézia	121
Vajdaság mezőgazdaságának fejlődési szakaszai a Szerb–Horvát–Szlovén Királyságtól napjainkig	

Dr. Major Gyöngyi	134
Kisebbségi lét a geopillanat kontextusában – kihívások és új narratíva	

POLITIKATÖRTÉNET

Dr. Ördögh Tibor	144
A magyar kisebbség politikai képviselete Szerbiában 1990 és 2020 között	

Léphaft Áron	156
A kisebbségek helye a szerbiai rendszerváltás politikai térszerkezetében	

IDENTITÁS

Vékás János	182
Ki mondja meg, ki vagy?	

Dr. Mák Ferenc	190
Emléktelenül	

Dr. Kovács Teréz	208
A nemzeti identitás változása Trianontól napjainkig a vajdasági magyarok körében	

SZOCIOLÓGIA

Dr. Kántor Zoltán	227
Elméleti és módszertani keretek a nemzetpolitika és a külhoni közösségek nemzetépítésének értelmezéséhez	

Ladancsik Tibor	237
A délvidéki magyar–szerb vegyes házasságok korszakai	

Pap Tibor	252
A kisebbségpolitikától a társadalompolitikáig: támogatáspolitikája a Vajdaságban	

Dr. Gábrity Molnár Irén	264
A vajdasági magyarok útkeresése (szociológiai jelenségvizsgálatok)	



Duális autonómia Vajdaságban – siker vagy kudarc?

Az egységes nemzetállamok kialakulásával különleges jelentőséget kaptak az államot a többi államtól elválasztó határok, amelyek a központi hatalom szuverenitásának alappilléreivé váltak, és a mai értelemben vett államhatárokká fejlődtek. A nemzetközi jog fejlődése, a multilaterális nemzetközi szerződések jól tükrözik az autonóm státus értelmezése, szorgalmazása terén elért eredményeket.

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. Közvetett módon az egyéni emberi jogok is védhetik a kisebbségeket, de valódi nemzetközi jogi kisebbségvédelmet nem lehet elérni csupán az individuális emberi jogokkal.

A nemzeti kisebbségek jogainak kezelésére az önrendelkezés, az autonómia jelenti a hatékony eszközt. A kisebbségi autonómia az önszerveződésre képes kisebbségi közösség adott állam által elismert és garantált kollektív jogainak legmagasabb szintje. A nemzeti kisebbségek autonómatörékvései a nemzeti kisebbségek kollektív jogai felől, illetve a regionalizmus, önkormányzatiság és szubszidiaritás irányából megközelítve eltérő autonómiaformákat eredményeznek.

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 „területi autonómia” kifejezést olyan, általában szuverén államokon belül kialakított berendezkedésre értik, amely által egy bizonyos régió lakosai sajátos földrajzi helyzetüket tükröző tágabb hatalmi jogosítványokat kapnak, ami oltalmazza és előmozdítja kulturális és vallási hagyományait. (Ez utóbbi megközelítés összekapcsolja a területi autonómia fogalmát a regionális önkormányzatisággal (EURÓPA TANÁCS 2003: 11. cikk).

A nemzetközi szervezetek (ENSZ, EBEÉ/EBESZ, Európa Tanács) által elfogadott szerződések kezdetben a kisebbségvédelem terén jellemzőek, majd idővel a területi autonómia elősegítését is megfogalmazzák.

AZ AUTONÓMIA ÉS A NEMZETI KISEBBSÉGEK SZABÁLYOZÁSA A NEMZETKÖZI JOGBAN

Az autonómiával foglalkozik az ENSZ 1966-os dokumentuma, a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*, amely rögzíti, hogy egy népnek joga van az önrendelkezésre, másrészt a nemzeti kisebbségeket illetően megfogalmazza a kisebbségnek a saját kultúrához, nyelvhez való jogát. „Olyan államokban, ahol 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.” (ENSZ 1966: 27. cikk)

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) elsőként foglalkozott Európában a kisebbségek helyzetével. A kisebbségvédelem kérdése 1975-ben a *Helsinki Záróokmányban* került említésre. A részt vevő államok elismerik az emberi jogok és az alapvető szabadságok egyetemes jelentőségét, beleértve a gondolat, a lelkiismeret, a vallás és a meggyőződés szabadságát, amely mindenkit megillet, fajra, nemre, nyelvre és vallásra való tekintet nélkül. „A részt vevő államok, melyeknek terüle-

tén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és az alapvető szabadságokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren.” (EBEÉ 1975: VII. szakasz) Ugyanakkor a dokumentum *A népek egyenjogúsága és önrendelkezése* című VIII. szakaszban hangsúlyozza, hogy a népek egyenjogúsága és önrendelkezési joga elvének értelmében valamennyi népnek mindenkor joga van ahhoz, hogy teljesen szabadon, bármikor és belátása szerint határozza meg belső és külső politikai státuszát, és belátása szerint valósítsa meg politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését.

A *Koppenhágai Dokumentum* (1990) is ezt erősíti meg, amikor elismeri a kisebbségek kollektív jogait, valamint kimondja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van emberi jogaik és alapvető szabadságjogaik teljes körű és hatékony gyakorlásához. Joguk van, hogy szabadon kifejezzék, megőrizték és fejlesszék etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, fejlesszék kultúrájukat a területi körülményeknek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtésével (EBEÉ 1990: 32. pont; 35. pont).

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa *Lundi Ajánlásaiban* (1999) rámutat arra, hogy a nemzetközi jog alapelvei, mint az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlő jogok és a diszkriminációmentesség, érintik a nemzeti kisebbségek jogait. A kisebbségeknek a közéletben való hatékony részvételéhez önkormányzati intézmények felállítását jelöli meg. Megkülönbözteti az önkormányzatiság területi és nem területi formáit (oktatás, kultúra, a kisebbségi nyelv használata, vallás stb.). *A Lundi Ajánlások* az államok szerepét emeli ki a kisebbségek jogainak garantálásában. Az autonómia értelmezése az állami hatóságok akaratára és megítélésére tartozik. A kisebbségeknek joguk van részt venni az identitásuk védelmére vonatkozó ügyekben, és az államoknak tiszteletben kell tartaniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez (EBESZ 1999: 21. pont).

A területi autonómia és önkormányzatiság értékeinek nemzetközi jogi elismerése terén és az intézményi feltételek megteremtésében, egy önálló autonómiaegyezmény lehetőségének kidolgozásában az európai szervezetek közül az Európa Tanács kiemelkedő szerepet töltött be.

A nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozik az *Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája* (1992), amely az első kifejezetten a kisebbségek védelmére elfogadott egyezmény. A charta azonban nem említi az autonómia lehetőségét. Az európai egyezmények közül az *Európa Tanács 1995. évi Keretegyezménye a Nemzeti Kisebbségek Védelméről* sem tartalmaz utalást az autonómia egyetlen formájára sem, de elismeri a kisebbségek jogát kultúrájuk, nyelvük és hagyományaik megőrzésére, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőben – való részvételre (EURÓPA TANÁCS 1995: 15. cikk). Autonómiára utal a nyelvi jogok szabályozásának szintje, a nyelvhasználat joga az igazságszolgáltatásban, a közigazgatásban, ezenfelül az oktatás, a kultúra, a gazdaság és a társadalmi szféra egyéb területein. Az egyezmények jelentősége annak elismerése, hogy valamely állam a *Nyelvi Charta* és a *Keretegyezmény* által megfogalmazott kisebbségi jogok biztosításával közelebb kerül az autonómia elismeréséhez.

Az autonómia megvalósítása decentralizációt is jelent, mivel a kisebbség átveszi a hatalom gyakorlásának, a központi hatalom feladat- és hatásköreinek egy részét. A központi állam lemond a hatalomgyakorlás egy részéről az érintett kisebbségek javára, a törvényhozói és végrehajtó testületek önállóan vagy a központi kormánnyal közösen dönthetnek, illetve rendelkezhetnek az adott autonómia alaptörvényben körülhatárolt kérdéseiben. Az autonóm régiók és közösségek részesednek az állami szuverenitásból anélkül, hogy az eredeti állam felbomlana.

A decentralizáció jelentőségének felértékelődése egyben az autonómia és a decentralizáció összekapcsolódását is jelenti. 1975. október 14–16-án az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalmú Helyi és Regionális Közhatalmú Konferenciájának, Parlamenti Közgyűlésének és az Európai Periferikus Régiók Hatóságainak kezdeményezésére az írországi Galwayban megtartott konferencia zárónyilatkozatában rögzítésre kerül a regionális autonómia megfogalmazása: „A regionális autonómia többet jelent az államigazgatás decentralizációjánál. Felöleli regionális tanácskozó és végrehajtó testületek választását is közvetlen vagy közvetett általános

választójog alapján, valamint a szoros együttműködést a helyi önkormányzatokkal, részvételt az állam által hozott döntésekben, a képviselőket az európai intézményekben.” (COUNCIL OF EUROPE 1975: 5)

Az autonómia és önkormányzatiság értékeinek nemzetközi jogi elismerésében és az intézményi feltételek megteremtésében, egy önálló autonómiaegyezmény lehetőségének kidolgozásában az európai szervezetek közül az Európa Tanács kiemelkedő szerepet töltött be. 1993-ban az *Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201-es ajánlása* elmozdulást jelent a területi autonómia megfogalmazása terén, az autonómtörekvések tekintetében referenciaként szolgál. Az ajánlás a kisebbségek számára biztosítható helyi vagy autonóm közigazgatási szervek mellett a különleges státusz lehetőségét veti fel. Azokban a körzetekben, ahol az egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam nemzeti törvénykezelésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel vagy különleges státusszal rendelkezzenek (COUNCIL OF EUROPE 1993: Article 11).

Az Európa Tanács területi autonómiára vonatkozó dokumentumai közül a *Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezete* (1997) jelent érdemi előrelépést az autonómia vonatkozásában. A dokumentum a regionális önkormányzat létrehozásának intézményi és szervezeti vonatkozásait, valamint az alkotmányos és törvényes keret biztosítását hangsúlyozza az autonómiák kialakításában. A charta értelmében a regionális önkormányzás elvét a lehető legnagyobb mértékben az alkotmány szintjén kell elismerni. A regionális önkormányzás terjedelmét csak az alkotmány, a régiók statútumai, törvény, avagy a nemzetközi közjog határozhatja meg (COUNCIL OF EUROPE 1997: Article 4).

A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* (1985) és a *Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezete* (1997) nem az etnikai alapon szervezett önkormányzatról, hanem általában a helyi, illetve regionális önkormányzatról szól. Ugyanakkor a chartákban foglalt elvek vonatkoznak az olyan helyi, illetve regionális önkormányzatokra is, ahol egy adott nemzeti kisebbség többséget alkot.

A korábbi kezdeményezésekhez képest jelentős változást hozott a területi autonómia értelmezésében az *Európa Tanács 2003. évi 1334. sz. határozata*. A Gross-jelentés az autonómiák formáit mint a működőképes demokrácia egyik alapját határozza meg. Az autonómia egy „államon belüli megoldás”, amely lehetővé teszi a kisebbség számára, hogy gyakorolja jogait, és az autonómia működésének sikere a többségi társadalom és kisebbségi társadalom közötti, valamint a kisebbségek közötti, államon belüli kiegyensúlyozott viszonytól függ. A korábbi, általánosan elfogadott megközelítéssel ellentétben az autonómiát nem az állam szuverenitását kikezdő, területi integritását szétziláló potenciális konfliktusforrásként kezeli. A jelentésben megfogalmazódik, hogy az autonómia összeegyeztethető az állam területi integritásának elvével, garanciákat nyújt az állam egységére, szuverenitására. A jelentés az autonómia értelmezésének, alkalmazásának és kezelésének ügyét az állam, illetve a nemzeti parlament és intézményei hatáskörébe sorolja (COUNCIL OF EUROPE 2003: Article 19).

A Gross-jelentés összekapcsolja a területi autonómia fogalmát a regionális önkormányzatisággal és a szubszidiaritás elvével, ahol a kisebbség átveszi a hatalom gyakorlásának, a központi hatalom feladat- és hatásköreinek egy részét, de az autonóm státusra vonatkozó megegyezésnek meg kell határoznia a hatáskörök megosztását a központi és az autonóm hatóság között.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az 1609 (2003) sz. ajánlásában javaslatot tett arra vonatkozóan, hogy az Európa Tanács keretében készüljön egy olyan európai egyezmény az autonómiáról, amely figyelembe veszi a tagállamok tapasztalatait, és lehetővé teszi számukra a regionális és kulturális autonómia közös elveinek meghatározását. Az ajánlás értelmében az egyezmény a *Regionális Önkormányzatok Európai Chartájában* megfogalmazott alapelvekre épülne, tiszteletben tartva az *Emberi Jogok Európai Egyezményét* és annak egyenlőségre és diszkriminációmentességre vonatkozó elveit (GÖRÖMBEI 2003: 353–354).

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága azonban máig nem fogadott el autonómiáról szóló egyezményt. Az államok egy jogilag kötelező egyezmény létrehozását nem támogatják. A szuverenitást is érintő, azt korlátozó kérdést minden állam maga kívánja szabályozni.

KISEBBSÉGVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A nemzetközi jogi dokumentumok általánosságban írják körül a kisebbségi jogok szabályozását. A nemzetközi jog mellett a nemzeti szabályozások kialakításában az Európai Uniónak a nemzeti kisebbségek védelme tekintetében képviselt álláspontja, az Európai Unió megközelítése is fontos szerepet játszik. Az Európai Unió 27 tagállamában közel ötvenmillió polgárnak valamilyen kisebbségi nyelv vagy regionális nyelv az anyanyelve.

A *Közösségi Charta a Regionalizációról* már 1988-ban a régiót „földrajzi szempontból világosan körülhatárolt egységet képező területként” jellemzi, amelynek a „lakossága bizonyos közös vonásokkal rendelkezik” (EUROPEAN PARLIAMENT 1988: Article 1). Közösen kívánja az ebből eredő specifikus identitás biztosítását és annak fejlesztését a kulturális, társadalmi és gazdasági haladás serkentése céljából. A közös vonások a nyelvet, a kultúrát, a történelmi hagyományokat, a gazdasági érdekeket jelentik. Ezeknek a feltételeknek nem kell együttesen jelentkezniük egy adott régió esetében, de a régióra jellemző marokns elemeknek (például nyelv, kultúra) vagy azok hiányában a gazdaságnak jelen kell lennie.

A régiók, tartományok lakossága számára biztosítani kell a politikai közéletben való részvétel lehetőségét, ezzel is növelve a közösségükkel való azonosulást. „Annak érdekében, hogy a regionalizált rendszerrel még nem rendelkező országok mielőbb megtehessék az oda vezető lépéseket, a régiókkal rendelkezők pedig elismerhessék és tiszteletben tarthassák a régiók hatásköreit” (EUROPEAN PARLIAMENT 1988: 24), el kell érni, hogy az érintettek választott politikai képviselőik útján valódi beleszólási joggal rendelkezzenek régiójuk társadalmi és gazdasági jövőjének megtervezésébe és szervezetének kialakításába. A *Közösségi Charta a Regionalizációról* a regionalizmus összetevői közül a választott gyűlésnek politikailag felelős regionális kormányt nevez meg valamennyi régió intézményi struktúrájának jogi alapjául, amelyeket a tagállamoknak regionális statútumokban és a nemzeti törvényhozásban kell jóváhagyniuk.

Az *Európai Unióról Szóló Szerződés* (EUSZ) 2. és 3. cikke, az *Alapjogi Charta* 21. és 22. cikke, valamint az *Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés* (EUMSZ) rendelkezései alkotják a jogi bázisát a nemzeti és nyelvi kisebbségekre vonatkozó, valamint a kulturális és nyelvi megosztottságot megerősítő uniós szabályozásnak.

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.

Az EUMSZ 6. cikk (1)–(2) bekezdése szerint: „(1) Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közzösek a tagállamokban. (2) Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azokat a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.”

Meghatározó a kelet-európai államok csatlakozásának előkészítésénél a koppenhágai tagfelvételi kritériumok kialakítása, amelyek megkövetelik a tagjelölt ország részéről a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmüket. A tagállamok által felállított kritériumokat a tagjelölt országoknak teljesíteniük kell, ugyanakkor „az EU anélkül várja el a kisebbségek védelmét a tagjelölt országoktól, hogy bármilyen, a saját tagja-ira érvényes dokumentumban elkötelezte volna magát a kisebbségek jogai mellett” (NAGY 2011: 498). Annak ellenére, hogy 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” (EUSZ 1993: 3. cikk), a kisebbségi jogok nem képezik a közösségi joganyag részét.

Az Európai Unió eddig nem tudott a kisebbségek hatékony védelmét garantáló kisebbségvédelmi szabályozást megalkotni. Az EU intézményei közül az Európai Parlament az 1980-as években több határozatot is elfogadott a regionális és etnikai kisebbségek védelmében a regionális nyelvek és kultúrák használatának elősegítéséről a tagállamokban az oktatás, a tömegtájékoztatás, a hivatali ügyintézés során és a bírósági eljárásokban (EUROPEAN PARLIAMENT 1987). Közös uniós kisebbségvédelmi po-

litika azonban nem létezik, a hatáskörmegoszlás a nemzeti hatáskör keretébe utalja a vitás kérdések rendezését, a tagállamok belügyeként kezelve azt.

Az Európai Bizottság azt elismeri, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása az unió egyik értéke, de a kisebbségvédelem kérdését szintén tagállami belügynek tekinti.

VAJDASÁG AUTONÓM TARTOMÁNY

A TERÜLETI AUTONÓMIÁRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK

Az Európai Unió jogában a nemzeti kisebbségek számára biztosított autonómia nem jelenik meg, az önrendelkezés jogát a tagállamok belső joga alapján, az alkotmányok és statútumok révén biztosítják.

Vajdaság esetében sajátos kettősség figyelhető meg, ahol a területi autonómiával párhuzamosan kulturális autonómia (nemzeti tanácsok) is működik. A *Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma* (2009) és a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény (2009) elfogadása azon jogi lépések része, amelyek Szerbia 2000-ben bekövetkezett demokratikus fordulatát követően hozzájárultak az ország jogállami stabilizációjához, a kisebbségvédelmi intézményrendszer fejlődéséhez. A kapcsolatok szorosabbra fűzését a *Stabilizációs és Társulási Megállapodás* 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.

A Szerb Köztársaság 2006. évi *Alkotmányának* rendelkezése alapján a tartomány olyan alkotmánynyal alapított területi közösség, ahol a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat valósítják meg, és az alkotmánnyal és statútumukkal összhangban szabályozzák az általuk alakított szervek jogkörét, megválasztását és munkáját (SZERB KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA 2006: 182–187. szakasz). Az *Alkotmány* értelmében a Szerb Köztársaság autonóm tartománya Vajdaság Autonóm Tartomány (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 a *Vajdaság Autonóm Tartomány Statútumát*, majd Vajdaság hatásköri törvényét (2009). A *Statútum* megerősíti Vajdaság önrendelkezését, továbbá olyan európai elveket közvetít, mint a regionalizmus és a szubszidiaritás, a központi kormány hatásköreinek decentralizálása.

A 2009 decemberében elfogadott *Statútum* Vajdaság legmagasabb szintű jogszabálya, amely rendelkezik az autonóm tartomány jogállásáról, meghatározza a tartomány alapértékeit, területi beosztását (hét közigazgatási körzet), 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. Pénzügyi téren az autonóm tartomány – az alkotmánnyal és a törvénnyel összhangban – eredeti bevételekkel rendelkezik, meghozza saját költségvetését és zárszámadását. Az *Alkotmány* leszögezi, hogy Vajdaság az ország költségvetésének 7 százaléka jogosult, a saját bevételekről és a tartomány vagyonáról azonban majd csak egy későbbi törvény fog rendelkezni (SZERB KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA 2006: 184. szakasz).

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 Vajdaság saját parlamenttel és végrehajtó szervvel, tartományi kormányval rendelkezik (STATÚTUM 2009: 47–49. szakasz). A képviselőház 120 képviselőből áll, akiket közvetlen választáson, titkos szavazással választanak. A képviselők választását, megbízatásuk megszűnését,

a nemzeti közösségek arányos képvisellete 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 hatalom hordozója. A képviselőház statútumot, tartományi képviselőházi rendeleteket, határozatokat, nyilatkozatokat, rezolúciókat, stratégiákat, ajánlásokat, záróhatározatokat és más általános aktusokat hoz.

A KULTURÁLIS AUTONÓMIÁRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK

A kisebbségek önrendelkezési joga akkor valósul meg, ha szabadon rendelkeznek fennmaradásuk legfontosabb kérdéseiről, és saját választott testületeiken keresztül kormányozzák önmaguk életét. A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény 2. szakasza értelmében (2009) a nemzeti kisebbségek Szerbia egész területén létrehozhatják művelődési, oktatási és tájékoztatási intézményeiket. A törvénnyel létrejött a kiegyensúlyozott kulturális autonómia megteremtésének lehetősége.

A magyar nemzeti kisebbséghez tartozók számára a kulturális autonómia alapintézménye a Magyar Nemzeti Tanács. A tanács nem civil szervezet, hanem állami költségvetésből támogatott közjogi szervezet (FEJES 2010: 109).

A *Szerb Köztársaság Alkotmánya* 75. szakasza szerint a magyar nemzeti közösséghez tartozó személyeknek egyéni és kollektív jogok is szavatoltak. 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 önkormányzathoz a hivatalos nyelv- és íráshasználat, az oktatás, a tájékoztatás és a kultúra területén.

Vajdaság alapvető értékét képezi annak többnyelvű, kulturálisan sokszínű és többvallású jellege. A Vajdaság területén élő szerbek, magyarok, szlovákok, horvátok, montenegróiak, románok, romák, bunyevácok, ruszinok és macedónok, illetve egyéb kisebb lélekszámú közösségek egyenrangúak. A *Statútum* 25. szakasza alapján a Vajdaság AT összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségek tagjai megválasztott nemzeti tanácsok révén érvényesítik autonómiájukat, intézményeket alapítanak, önállóan döntenek, illetve részt vesznek az oktatást, a tudományt, a kultúrát, a nyelvhasználatot és a tájékoztatást érintő kérdésekkel kapcsolatos döntéshozatalban. A tartományi közigazgatásról szóló tartományi képviselőházi rendelet 10. szakasza szabályozza a kisebbségek részvételét a tartományi közigazgatási szervekben. E szerint a Vajdaság AT nemzeti közösségei tagjainak részvétele arányban kell, hogy legyen a tartományi közigazgatási szerv működési területén levő lakosság összetételével. (2014-ben módosításra került mind a *Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma*, mind a *Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól*, miután a szerbiai Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte mind az autonómiastatútum, mind a nemzeti tanácsi törvény több szakaszát.)

SZERBIA ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ NORMÁI

Szerbia 2012-ben kapta meg a tagjelölti státuszt, 2014. január 21-én megkezdődtek a 35 tárgyalási fejezetet felölelő csatlakozási tárgyalások. Az Európai Unió Szerbia vonatkozásában elfogadta a 23-as tárgyalási fejezet (átvilágítási) screening jelentését (EUROPEAN COMMISSION 2014: 18–19; 36–37). A 23. fejezet az igazságügy és az alapvető jogok területével foglalkozik. A csatlakozási folyamat során Szerbia kötelezettséget vállalt egy cselekvési terv kidolgozására, amelynek tartalmát meghatározták az EU elvárásai (EUROPEAN COMMISSION 2016). Szerbia Igazságügyi Minisztériuma, mint a 23. fejezet csatlakozási tárgyalásainak felelőse, 2015. február 29-én alakította meg tárcaközi munkacsoportját az akcióterv kidolgozására, amely munkacsoportnak a tagjai az érintett minisztériumok és tartományi titkárságok, a kisebbségi nemzeti tanácsok, a civil szféra és a nemzetközi szervezetek képviselői voltak. A munkacsoportban a vajdasági magyarságot a Magyar Nemzeti Tanács elnöke és a tartományi kormány alelnöke képviselte.

A munkacsoport 2015. december végére kidolgozta a cselekvési tervet, amelyet az EU jóváhagyása után a szerb kormány 2016. március 3-án megtartott ülésén fogadott el. A cselekvési terv elfogadásával a Szerb Köztársaság meghatározta stratégiai irányvonalát az intézményi és jogalkotási keret, az alapvető emberi és kisebbségi jogok és szabadságjogok javítása területén.

A *Cselekvési terv a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére (2015)* 11 fejezetben tárgyalja a Szerbiában élő nemzeti kisebbségek számára fontos kérdéseket, a kisebbségek alkotmánnyal biztosított egyéni és kollektív jogait. Ezek a következők: Személyi státuszbeli kérdések; A hátrányos megkülönböztetés tilalma; Művelődés és tájékoztatás; Szabad vallásgyakorlás; Nyelv- és íráshasználat; Oktatás; Demokratikus részvétel; A nemzeti kisebbségek tagjainak arányos alkalmazása a közszférában; A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai; A kisebbségi közösségek tagjainak gazdasági helyzete; Nemzetközi együttműködés.

1. táblázat: A nemzeti kisebbségek jogainak megvalósítására irányuló tevékenységek végrehajtása

Teljesülés állapota	teljes mértékben teljesült		nagy mértékben teljesült		részben teljesült		nem teljesült		nincs információ a végzett tevékenységről	
	2016	2019	2016	2019	2016	2019	2016	2019	2016	2019
művelődés és tájékoztatás	70	62	20	23	10	0	0	15	–	–
nyelv és íráshasználat	50	67	–	–	25	33	–	–	25	0
oktatás	58	68	33	3	8	18	0	9	0	0
nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai	88	90	0	10	13	0	–	–	–	–
szabad vallásgyakorlás	67	67	–	–	0	33	–	–	33	0

Forrás: A 2016. évi statisztikai jelentés és a 2019. évi statisztikai jelentés alapján

2. táblázat: A nemzeti kisebbségek jogainak megvalósítására irányuló tevékenységek végrehajtása

Teljesülés állapota	teljes mértékben teljesült		nagy mértékben teljesült		részben teljesült		nem teljesült		nincs információ a végzett tevékenységről	
	2016	2019	2016	2019	2016	2019	2016	2019	2016	2019
hátrányos megkülönböztetés tilalma	100	88	–	–	–	–	0	12	–	–
demokratikus részvétel	100	50	–	–	–	–	0	25	0	25
nemzeti kisebbségek tagjainak arányos alkalmazása a közszférában	47	76	6	5	18	0	6	14	24	5
kisebbségi közösségek tagjainak gazdasági helyzete	100	80	–	–	0	20	–	–	–	–
nemzetközi együttműködés	67	66	–	–	–	–	17	17	17	17

Forrás: A 2016. évi statisztikai jelentés és a 2019. évi statisztikai jelentés alapján

A magyar közösség szempontjából különösen fontosak a nyelv- és íráshasználattal, az oktatással, kultúrával és tájékoztatással, valamint a kisebbségi nemzeti tanácsokkal foglalkozó fejezetek.

A progresszív változásokat előirányzó, a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére vonatkozó *Cselekvési Terv*ben foglalt területeken történt előrehaladásról a Szerb Köztársaság kormányának Emberi és Kisebbségi Jogok Hivatala éves jelentéseket tesz közzé.

Az első jelentés 2016 októberében került elfogadásra. Összehasonlítva a 2016. októberi első jelentést a 2019. augusztusi jelentéssel, számos területen nem tapasztalható előrehaladás a *Cselekvési Terv* (2015) megvalósulásában. A teljesülés állapotában például a kisebbségi közösségek tagjainak gazdasági helyzete 100 százalékról visszaesett 80 százalékra, míg a demokratikus részvétel tevékenységi területén 50 százalékos a visszaesés (100 százalékról 50 százalékra). A művelődés és tájékoztatás terén a teljesülési állapot 70 százalékról 62 százalékra esett vissza, habár a „nagyértékben teljesült” minősítés 20 százalékról 23 százalékra nőtt. A szabad vallásgyakorlás teljesülési állapota 67 százalékon maradt.

3. táblázat: A nemzeti kisebbségek jogainak megvalósítására irányuló tevékenységek végrehajtása

Tevékenységek végrehajtása	2016	2019
teljes mértékben teljesült	65	74
nagyértékben teljesült	12	8
részben teljesült	10	7
nem teljesült	2	9
a végzett tevékenységekről nincs információ	11	2

Forrás: A 2016. évi statisztikai jelentés és a 2019. évi statisztikai jelentés alapján

Az okokat keresve, a kutatásaim során a Magyar Nemzeti Tanács és a Vajdaság AT tisztségviselőivel készült interjúk egyértelművé tették, hogy a haladás elmaradása több tényezőre vezethető vissza. Az egyik valószínűsíthető ok, hogy a legelső jelentésnél sem a *Cselekvési Terv* végrehajtó szervek, sem pedig a monitoringért felelős emberi és kisebbségjogi kormányhivatal nem szolgáltatott minden esetben pontos adatokat. (Az egyik interjúalany véleménye szerint mindössze 60 százalékos volt az akcióterv célkitűzéseinek a megvalósulása.) Ezt követően több nemzeti tanács is kifejtette kritikáját, aminek következtében később elfogadásra került egy új módszer a terv ellenőrzésére: minden jelentés közzétételét megelőzően a kisebbségi nemzeti tanácsok véleményezhetik a jelentést, amely észrevételekre az érintett illetékes szerveknek kötelezően válaszolniuk kell. Azóta nagyértékben javult a végrehajtó szervek tapasztalata is a jelentések írását illetően, és a jelentések is realisabbak lettek. Mindez azonban nem változtatott visszamenőleg az első jelentésen, ezért lehetséges az, hogy bár folyamatosan sikeresen teljesülnek a cselekvési tervben leírt vállalások (egyik interjúalanyom szerint mára elérte a 75–80 százalékos arányt), mégis ez visszaesésnek tűnik a legelső jelentéshez képest. Visszaesésről azonban valójában csak elvétve lehet beszélni.

Egy másik ok, amely szintén magyarázatul szolgál a teljesülés állapotában a csökkenésre, hogy a *Cselekvési Terv* tevékenységeihez hozzá van rendelve a megvalósulás ideje is. Egyes esetekben ez folyamatos, más esetekben pedig egy konkrét időpont szerepel. A 2016-os jelentés csak azokat a tevékenységeket vette alapul, amelyeknek a megvalósulása 2016-ra esett. Ugyanakkor a 2019-es jelentésben már sokkal több tevékenység szerepel, hiszen 2016 és 2019 között minden tevékenységet figyelembe vesz.

A harmadik lehetséges ok a *Cselekvési Terv* felépítéséből következik. Amennyiben nem hoznak meg egy törvényt, akkor annak alkalmazása sem valósulhat meg, így sok esetben csúszik a megvalósítás, vagy egyszerűen bizonyos tevékenységek nem valósulhattak meg.

Azon intézmények köre, amelyek részt vesznek a nemzeti kisebbségek jogainak megvalósítására irányuló cselekvési terv tevékenységeinek hatékony végrehajtásában, igen széles. A jelentésben

77 közintézmény szerepel, amelyek részben köztársasági, részben vajdasági székhellyel rendelkeznek. Ugyanakkor fontos kiemelni azt a tényt, hogy a jelentések országos adatokat tükröznek. Ezzel összhangban külön tartományi lebontásban nem ismertek közzétett adatok. A *Cselekvési Terv* monitoringja országos szintű, a vajdasági tartományi szervek csak a végrehajtó szervek egyikeként jelentkeznek.

ZÁRÓGONDOLATOK

Az elmúlt évek politikai fejleményei rámutatnak arra, hogy az Európai Unió felé egyre inkább elköteleződő tagjelölt Szerbiának a belpolitikai lépései, így a kisebbségi és a tartományi intézményeket érintő változtatások során egyértelművé kell tennie az európai értékek és megoldások melletti kiállását.

1. A nemzetközi szervezetek, így az Európa Tanács jogalkotása a nemzetközi jog keretei között határozza meg az autonómiák kialakításának feltételeit. E szervezetek célrendszerét és dokumentumait inkább a politikai tartalom és szándék motiválja, ezért alapvetően az államok maradnak a főszereplők, így tartalommal azokat a nemzeti törvényhozásnak kell kitöltenie, ami tovább erősíti az állami dominanciát a szabályozásban. Az autonómia formáinak, feltételeinek és kialakításának, esetleg korlátozásának során az állami szuverenitás fennmarad, az autonómia és a kisebbségvédelem biztosítása ezért az érintett országok feladata.

2. A kisebbségi autonómiák létrejöttével kapcsolatosan általánosságban elmondható, hogy nincsenek olyan nemzetközi dokumentumok, amelyek univerzális jelleggel és jogi kikényszerítőképességgel bírnának. Léteznek ugyan a nemzetközi jog olyan forrásai, amelyek 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.

3. Az Európai Unió 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* (1995) 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.

4. A területi autonómia és a kisebbségvédelem biztosítása az érintett országok feladata. A *Cselekvési Terv* sikeres megvalósításához elengedhetetlen Szerbia politikai legitimitása és a jogállamiság intézményrendszerének működése, valamint az ország elkötelezettsége az Európai Unióhoz való csatlakozás iránt.

5. A *Cselekvési Terv* megvalósításához hozzájárulhat Szerbia és Magyarország további kitűnő kapcsolata, valamint a vajdasági magyar közösség szervezett és eredményes politikai érdekképviselése Szerbiában. Az Európai Unióhoz való csatlakozás elősegítése Magyarország *Alaptörvényében* is megjelenik. Az *Alaptörvény* D) cikke értelmében: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”

IRODALOM

A SZERB KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA 2006. A *Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 98/2006 sz.

EBEÉ 1975. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Záróokmánya (1975). Az európai biztonsággal összefüggő kérdések.

Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. OJ C 326, 26. 10. 2012.

- COUNCIL OF EUROPE 1975. Conference of Local and Regional Authorities of Europe. First Convention of the Authorities of European Peripheral Regions. Galway, 14–16 October 1975.
- COUNCIL OF EUROPE 1993. Parliamentary Assembly Recommendation 1201 (1993) an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights.
- COUNCIL OF EUROPE 1997. Congress of Local and Regional Authorities of Europe. European Charter of Regional Self-Government. Draft text adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe at its 4th session. 5th June 1997 CG (5) 22.
- COUNCIL OF EUROPE 2003. Parliamentary Assembly Resolution 1334 (2003). Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe.
- EBEÉ 1990. Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet. Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma. Koppenhága, 1990. június 29.
- EBESZ 1999. EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztos. Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben. Organization for Security and Co-operation in Europe. 1 September 1999.
- EN SZ 1966. 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.
- EURÓPA TANÁCS 1995. Európai Szerződések. ETS No. 157. Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről. Strasbourg, 1995. II. 1.
- EURÓPA TANÁCS 2003. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. sz. határozata (2003. június 24.). Az autonóm régiók pozitív tapasztalata mint konfliktusmegoldást sugalmazó ihletforrás Európában.
- EUROPEAN COMMISSION 2014. Screening Report Serbia. Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights. Commission WP Enlargement MD 45/14, 15.05.14.
- EUROPEAN COMMISSION 2016. Commission staff working document. Serbia 2016 Report. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2016 Communication on EU Enlargement Policy. Brussels, 9. 11. 2016 SWD (2016) 361 final.
- EUROPEAN PARLIAMENT 1987. Resolution on the languages and cultures of regional and ethnic minorities in the European Community. OJ C 318, 30. 11. 1987.
- EUROPEAN PARLIAMENT 1988. Community Charter for Regionalisation; Resolution on the Community regional policy and the role of the regions. Brussels, 18 November 1988. OJ C 326.
- FEJES Zsuzsanna 2010. Határtalan lehetőségek: az együttműködés jogi feltételei a magyar–román–szerb hármashatár mentén. In: Soós Edit – Fejes Zsuzsanna szerk.: *Régió a hármashatár mentén*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 103–118.
- GÖRÖMBEI Sára 2003. A Gross-jelentés. Az autonómia mint megoldás az európai konfliktusokra. In: *Magyar Kisebbség*, 2–3., 350–367.
- Magyarország Alaptörvénye. *Magyar Közlöny*, 2011. évi 43. sz. 2011. április 25.
- NAGY Noémi 2011. Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában. Miért csak az új tagállamokra vonatkoznak a koppenhágai kritériumok? In: Bencsik András – Fülöp Péter szerk.: *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója: Tanulmánykötet*. PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs, 497–502.
- Statistical Report on efficiency of the Action Plan for the realization of rights of national minorities implementation for activities due until the IV quarter 2016. Belgrade, February 2017. Forrás: <https://ljudskaprava.gov.rs/sr/node/21794> (Letöltés: 2020. szeptember.)
- Statistical Report on efficiency of the Action Plan for the realization of rights of national minorities implementation for activities due until the 1 quarter 2019. Belgrade, August 2019. Forrás: <https://ljudskaprava.gov.rs/sr/node/21794> (Letöltés: 2020. szeptember.)
- STATÚTUM 2009. Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma. *Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja*, 17/2009 sz.
- Szerb Köztársaság: Cselekvési Terv a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére. 2015. december. Forrás: <http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokumenti/Madjari/Jogszabalyok/kisebbségi%20cselekvési%20terv.pdf> (Letöltés: 2020. szeptember.)
- Tartományi képviselőházi rendelet Vajdaság Autonóm Tartomány kormányáról. *Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja*, 4/2010 szám.
- Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 72/2009 sz.
- Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 20/2014 sz.
- Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek a meghatározásáról. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 99/2009, 67/2012 sz.
- Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 54/2014. sz.