

**DR. TÓTH TAMARA<sup>1</sup>**

## **A SZERB KÖZTÁRSASÁG ÖNKORMÁNYZATI BERENDEZKEDÉSE, VAJDASÁG AUTONÓM TARTOMÁNY JOGÁLLÁSÁNAK KÉRDÉSEI**

**LEKTORÁLTA: DR. BENDE-SZABÓ GÁBOR Cs.C, EGYETEMI DOCENS**

### **1. BEVEZETŐ GONDOLATOK**

Rövid tanulmányomban arra vállalkozom, hogy közelebbről megvizsgáljam a Szerb Köztársaság közigazgatási berendezkedését, fókuszba állítva a középszintet. Ha egyáltalán létezik középszint Szerbiában.

Rövid áttekintőt szeretnék adni Szerbia közigazgatási berendezkedéséről, illetve az országban fellelhető „különlegességet”, az autonóm régiót vizsgálom meg közelebbről.

A Szerb Köztársaság és azon belül Vajdaság Autonóm Tartomány vizsgálatához, közigazgatási működésének feltérképezéséhez az alapvető szerb jogszabályokat hívtam segítségül, úgy mint a szerb Alkotmányt, az önkormányzati törvényt, vagy Vajdaság Autonóm Tartomány Statútumát.

Fontosnak tartom kiemelni az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének az autonóm régiókról készített összefoglaló határozatát.<sup>2</sup> Ebben a határozatban a Közgyűlés az autonóm régiókról ismert pozitív és negatív véleményeket számba véve, összegezve a gyakorlati tapasztalatokat, az alábbiakat fogalmazta meg:

Az államok oszthatatlansága és az identitás elve közötti feszültség egyes államokban komoly konfliktussá alakult, amely minden ország részéről fokozott figyelmet érdemel. Ennek egyik oka, hogy az európai államok többsége napjainkban olyan közösséget foglal magában, amelyek eltérő identitással rendelkeznek. Az államoknak ezt a sokszínűséget olyan jogszabályokkal, egyezségekkel kell kezelniük, amelyekkel összeegyeztethetik a területi egység elvét a sokszínűséggel. Az Európai Tanács úgy véli, hogy az autonóm régiók kialakításának pozitív tapasztalatai vitathatatlanok, mindezzel együtt azonban az Európa Tanács azt is elismeri, hogy az autonómia fogalmát negatívan is lehet értelmezni. Azokban az államokban, amelyekben tiszteletben tartják a nemzetiségek és a kisebbségek jogait, ott az autonóm régió egy „államon belüli megoldás” lehet. Egy demokratikus államban a konfliktusok feloldásához mindig kompromisszumra van szükség. Jelen esetben egy kompromisszumos megoldás lehet az autonóm régiók kialakítása.

### **2. A SZERB KÖZTÁRSASÁGRA VONATKOZÓ ÁLTALÁNOS ADATOK**

Szerbia közigazgatási berendezkedése – véleményem szerint – több szempontból is érdekes lehet. Az egyik ok maga a tény, hogy a háború után ilyen gyorsan jogállami keretek között működő közigazgatási rendszer a vizsgálat tárgya lehet. A másik ok a kialakult, még mindig változó közigazgatási berendezkedés különlegessége. A fő kérdés, hogy vajon beszélhetünk-e Szerbiában középszintű közigazgatásról? A válasz egyesek szerint nem egyértelmű. Kérdésként merül ugyanis fel, hogy vajon Vajdaság Autonóm Tartomány státusza a közigazgatási rendszer tekintetében hová is sorolható be valójában? Egyes vélemények szerint egy teljesen önálló entitásnak tekinthető, ún. „állam az államban”, míg mások szerint nem más, mint a regionális szint megvalósítója, a közigazgatási rendszer területi szintje.

Szerbia államformája köztársaság, lakosságának száma hozzávetőlegesen 7,5 millió és nemzetiségi összetételét tekintve heterogén. Az országban három hatalmi szint működik, nevezetesen a köztársasági, Vajdaság Autonóm Tartomány és az önkormányzatok szintje.

Az ország területe 174 önkormányzattal áll. Belgrád főváros mellett 150 községi és 23 városi önkormányzat működik az országban.

Szerbiában – hasonlóan a szlovák rendszerhez – az önkormányzathoz való jog nem illet meg minden egyes települést. A nemzetközileg is vitatott státuszú Koszovó területét is beleszámolva Szerbiában 6175 település létezik.

<sup>1</sup> PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam – és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.

<sup>2</sup> Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. sz. Határozata (Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1334. (2003)).

### 3. RÖVIDEN A SZERB ÖNKORMÁNYZATOKRÓL

Szerbiában a községek és a városok szerkezeti felépítése szinte azonos. A szerb közigazgatási rendszer különlegessége az egyszintű, járási jellegű helyi önkormányzás. A helyi önkormányzatokról szóló törvény szerint, mindkét típusú önkormányzat esetében négy szerv működik egy önkormányzaton belül. Az első a képviselő testület, vagy a közgyűlés.<sup>3</sup> A testületbe közvetlenül választják az állampolgárok a képviselőket, akiknek száma 19-től egészen 75-ig is terjedhet. A következő a sorban a polgármester.<sup>4</sup> A polgármestert, eltérően a hazai szabályoktól nem a helyi választópolgárok közössége választja közvetlenül, hanem a magyar, megyei közgyűlés elnökéhez hasonlóan a képviselő-testület, közgyűlés soraiból kerül ki. A polgármester elsődleges feladata, hogy képviselje a községet és járjon el a község nevében, irányítsa és hangolja össze a községi közigazgatási hivatal munkáját, valamint egyes esetekben önálló döntési jogköre is van. A harmadik szerv a községi (városi) tanács.<sup>5</sup> A tanács elnöke a polgármester, tagjait a képviselő-testület választja. Fő feladata a végrehajtási feladatok és a másodfokú igazgatási feladatok ellátása. Végül, a negyedik szerv a közigazgatási hivatal,<sup>6</sup> amelynek fő feladata a szakmai feladatok ellátása azzal, hogy végrehajtja a községi képviselő-testület, a polgármester és a községi tanács határozatait és más aktusait. Ugyancsak a közigazgatási hivatal feladata a közigazgatási felügyelet gyakorlása a községi képviselő-testület jogszabályainak és egyéb aktusainak végrehajtása felett.

Megvizsgálva a szerb önkormányzatok belső szervezeti felépítését, a következő megállapításokat tehetjük. Az önkormányzatok szervezeti felépítése mutat némi hasonlóságot a magyar önkormányzati rendszerrel, de összességében alapvető eltérések figyelhetők meg a két rendszer között. Magyarországon és Szerbiában is létezik az önkormányzaton belül a képviselő-testület, mint legfőbb döntéshozó szerv, de a testület elnöki pozíciójának betöltése Szerbiában nem a polgármester feladata. A szerb rendszerben a polgármester a községi tanáccsal együtt a végrehajtó feladatokat lát el. Az tény, hogy a polgármesternek a szerb önkormányzatok esetében is jelentős képviselői feladatai vannak a törvény szerint, de státuszában sokkal erőteljesebb függés mutatkozik a képviselő-testület felé, mint a magyar rendszerben, tekintettel arra, hogy a magyar polgármestereket a helyi választópolgárok közvetlenül választják, a szerb polgármesterek pedig a képviselő-testület soraiból kerülnek ki.

Eltérés a magyar rendszerhez képest a községi tanács, mint szerv léte, és kiemelt fontossága, helyi „kormányzati” szerepe. A szerb rendszerben a közigazgatási hivatal az önkormányzat, község egyik szervének minősül, míg a magyar rendszerben területi szinten elhelyezkedő kormányhivatalról és helyi szinten elhelyezkedő jegyzőről beszélhetünk, amely szervek nem az önkormányzat, hanem az államigazgatási szervrendszer alkotói.

### 4. VAJDASÁG AUTONÓM TARTOMÁNY

#### 4.1. Vajdaság státuszának alapvető szabályai

Abban a szerencsében volt részem, hogy 2010-ben Szabadkán hallgathattam meg az ottani szakemberek előadásában a Tartomány működésének tapasztalatait. Ahogyan már a dolgozat elején is utaltam rá, Vajdaság helyzete a legkevésbé sem nevezhető egyszerűnek. Folyamatosan kisebb-nagyobb támadások érik sajátos státuszának korábban elismerése, ma fenntartása, jogaiért való küzdelmei miatt. Attól függetlenül, hogy a tartományi nemzetiségi arányok már régen nem jelenthetnek veszélyt az anyaállamra, a helyzet továbbra sem tekinthető kiegyensúlyozottnak.

1945 és 1990 között az alkotmányosan is elismert autonómia törekvések erősödtek és eredményesek is voltak. Az 1990-es szerb Alkotmány az addig elért eredményeket szinte teljes egészében leépítette. Vajdaság autonómiája teljesen formálissá vált, a valós törvényhozói hatáskörök elvesztek, vagyonnal nem rendelkezett a Tartomány. 2000-ben a Tartomány önállósága kezdett újraépülni, melynek első eredménye a 2002-ben elfogadott hatásköri törvény lett, majd 2009 őszén végül a megszületett Vajdaság Statútuma, amely új korszakot nyitott az addig több fronton harcoló Tartomány életében.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Törvény a helyi önkormányzatokról, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 129/2007. szám, 28-41. szakasz.

<sup>4</sup> Uo. 42-51. szakasz.

<sup>5</sup> Uo. 42-51. szakasz.

<sup>6</sup> Uo. 52-64. szakasz.

<sup>7</sup> KORHECZ TAMÁS: A Vajdaság Közjogi Helyzete Szerbiában, hatalmi szervezete és hatáskörei a 2009. decemberétől hatályos új törvények fényében – A törvényhozói autonómia és közigazgatási decentralizáció között, in *Jog, Állam, Politika*, 2010/3. szám, 53-75. o.

Vajdaság jogállásával a hatályos szerb Alkotmány 41. szakasza foglalkozik. Az 1990-es szerb Alkotmányhoz képest az alábbi különbségek fedezhetők fel a hatályos Alkotmányban Vajdasággal kapcsolatosan. Az új Alkotmány már nevesíti a tartományi tulajdont, kiterjeszti az alább részletezett tartományi feladatok körét, az autonómiát jogként definiálja. Érdekes, hogy nem egyértelmű, hogy az Alkotmány, egy vagy két autonóm tartomány jogi helyzetéről rendelkezik. Több rendelkezésből tűnik úgy, hogy az Alkotmány csak egy, nevezetesen Vajdaság Autonóm Tartomány jogi státuszát rendezi. Az Alkotmány külön nem rendezi a Tartomány hatalmi viszonyait, viszont 26 társadalmi területet<sup>8</sup> határoz meg, amelyben a Tartomány önálló szabályozási jogot kap. A teljesség igénye nélkül ilyen terület a területrendezés és a területfejlesztés, a vadászat, a halászat, a közúti, vasúti, folyami közlekedés rendezése. Ugyancsak önálló szabályozás alá tartozó területnek minősül a tartományi oktatás és egészségügy területe. Ezeket a feladatköröket azért nagyon fontos kiemelni, mert a felsorolásból látható, hogy a törvényhozó az önállóságot biztosító alapvető feladatköröket adott a Tartománynak. Az Alkotmány külön kiemeli, hogy létezik tartományi oktatás. Ez, a mai magyar közigazgatási rendszer, azon belül is a helyi önkormányzatok feladatátrendezésének korában különösen értékelendő rendelkezésnek tűnhet. Mindennek alapján a kérdés tehát marad, azaz, vajon jogállását tekintve minek minősül maga az autonóm tartomány? Egyedi és védett jogszabályokkal rendelkező országrész-e „csupán”, vagy inkább tekinthető a szerb közigazgatási rendszer középszintjének?

A vélemények, a kérdésre adandó válasz tekintetében változatos képet mutatnak. Egyesek szerint a Tartomány megtestesíti a területi közigazgatás szintjét, mások szerint az országban betöltött sajátos státusza<sup>9</sup> nem lehet alapja a területi közigazgatásnak. Az Alkotmány 182. szakasza a következőképpen határozza meg a tartományi státuszt: „Az autonóm tartományok Alkotmánnyal alapított területi közösségek, melyekben a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat valósítják meg.”. A kérdés az, hogy vajon mit jelent a tartományi autonómiához való jog az elmélet és a gyakorlat szintjén? Az Alkotmány 176. szakasza a következőképpen fogalmaz: „A polgárok tartományi autonómiára és helyi önkormányzatra jogosultak, amit közvetlenül vagy szabadon választott képviselőik révén valósítanak meg.” Kiemelendőnek tartom, hogy a szerbiai Alkotmány egy sorban rendelkezik a tartományi autonómiához és a helyi önkormányzathoz való jogról. Véleményem szerint ez azért nagyon fontos, mert nem kevesebb, mint a közigazgatás területi beosztása van alkotmányos jogként definiálva, de sajnos az Alkotmány adós marad a tartományi autonómiához való jog magyarázatával. Abból, hogy az Alkotmány megadja a lehetőséget, az alkotmányos jogot a „tartományi autonómiához”, az következik, hogy a két nevesített tartomány mellett még számos, akár az egész országot lefedő tartományi szint is létrejöhet Szerbiában. Ennek egy feltétele van, ez pedig az állampolgárok együttműködése. Ha így lenne, akkor véleményem szerint el lehetne azon gondolkodni, hogy be tudja-e tölteni a közigazgatás – mindenhol egyformán érvényesülő – területi szintjének feladatait a tartomány, vagy sem. Addig azonban, ameddig ez a berendezkedésben megvalósuló asszimmetria fennáll – úgy gondolom – felesleges területi közigazgatás letéteményeseiként emlegetni a Vajdaság Autonóm Tartományt.

#### **4.2. Vajdaság Statútuma és a tartományi hatalmi szervek**

Vajdaság Autonóm Tartomány legmagasabb rangú jogszabálya a Statútum. A jogszabályt a szerbiai Népképviselőház számos vita után 2009 végén hagyta jóvá, minek után a tartományi Képviselőház elfogadta. A Statútum sajátossága, hogy bár alkotmányjogi jogforrás, rendelkezései a törvénynek nem mondhatnak ellent, azaz jogforrási hierarchiában a törvény alatt helyezkedik el. A Statútum tartalma kiterjed a tartományi hatalmi szervek rendszerére, az alapértékek és elvek megfogalmazására, a hatalmi szervek hatásköreire, valamint Vajdaság vagyoniával és költségvetési forrásaival való rendelkezésekre is.

A következőkben a vajdasági, legfontosabb hatalmi szerveket mutatom be röviden.

##### *Tartományi Képviselőház*

A Tartományi Képviselőház, csakúgy, mint köztársasági szinten a Népképviselőház, saját „illetékességi területén” a legmagasabb rangú szervnek minősül. 120 tagját négy évre, közvetlenül választják a Tartomány

<sup>8</sup> A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006 szám. 183. szakasz.

<sup>9</sup> A Szerb Köztársaság Alkotmánya egyértelműen úgy rendelkezik, hogy Szerbiának 2 autonóm tartománya van, nevezetesen Koszovó és Metóhia valamint Vajdaság, de csak Vajdaság Autonóm Tartományról rendelkezik részletesen. Koszovó és Metóhia helyzetét egyéb, más alkotmányerejű törvényes rendelkezésekre bízta.

választópolgárai. A hatáskörei<sup>10</sup> közül kiemelendő, hogy meghozza és módosítja a Statútumot, tartományi képviselőházi rendeleteket alkot, meghozza a költségvetést és a zárszámadást, megválasztja a tartományi ombudsmant, megválasztja a kormány elnökét és tagjait.

#### *Tartományi Kormány*

A Tartományi Kormány, a köztársasági kormány mintájára kapta hatásköreit. Tagjait<sup>11</sup> – ahogy azt fentebb írtam – a Képviselőház választja, ennek értelmében a felelőséggel is a Képviselőháznak tartozik. Legfontosabb hatáskörei közé tartozik a tartományi költségvetés és zárszámadás, a tartományi rendeletek, stratégiák és más aktusok javaslatainak beterjesztése. Alapvető végrehajtó szerepkörében a Tartományi Kormány végrehajtja a Képviselőház által alkotott rendeleteket, összehangolja és irányítja a tartományi közigazgatást, igazgatja a Tartomány vagyonát és rendelkezik vele.<sup>12</sup>

#### *Tartományi közigazgatás*

A tartományi közigazgatás alapvető szabályait elsősorban nem a Statútum, hanem „A tartományi közigazgatásról szóló tartományi képviselőházi rendelet” (a továbbiakban: Rendelet) tartalmazza. A Rendeletet a tartományi Képviselőház 2010 márciusában fogadta el, melyben a jogalkotó többek között a tartományi közigazgatás legalapvetőbb intézményeit valamint a működés alapvető elveit határozza meg. Ahogyan azt fentebb már említettem a tartományi közigazgatás felügyeletéért a Tartományi Kormány felelős. Érdekes, hogy a jogalkotó ennél a kérdésnél nem tesz különbséget a közigazgatás felügyelete és irányítása között. A magyar szabályozás szerint a két tevékenységfajta között alapvető különbségek fedezhetők fel. A szerb, pontosabban a tartományi felügyelet joghatását tekintve, a Rendelet értelmében a magyar, 2011. december 31.-ig létező törvényességi ellenőrzés, és a ma érvényesülő törvényességi felügyelet között helyezkedik el. A felügyelő személy, nevezetesen a tartományi közigazgatási felügyelő, alapvetően a tartományi közigazgatási szervek működésének a jogszabályoknak való megfelelését vizsgálja. A tartományi közigazgatás feladatait a Rendelet értelmében 17 tartományi titkárság<sup>13</sup> látja el, amelyeket a Tartományi Kormány egy-egy tagja vezet.

#### *Tartományi ombudsman*

Végezetül szót kell ejtenem a Tartomány negyedik, Statútum által intézményesített szervéről. A tartományi ombudsman egy egyszemélyes szerv, melynek elsődleges feladata, hogy önállóságával és függetlenségével védett valamennyi eszközzel oltalmazza, segítse az emberi jogok érvényesülését a tartományi és a helyi önkormányzati szervek működése során.<sup>14</sup>

Vajdaság Autonóm Tartomány jogállása alapvető szabályainak rövid vizsgálata sajnálatosan nem volt elegendő ahhoz, hogy egyértelmű választ kapjak a legfontosabb kérdésekre. Hol helyezkedik el Vajdaság a szerb államszervezetben? Maga az autonómia mire vonatkozik egyáltalán, és miért csak a szerb állampolgárok egy bizonyos részét illeti meg, mikor a Statútum úgy fogalmaz, hogy „A tartományi autonómia letéteményesei a Vajdaság Autonóm Tartomány polgárai.”<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, A Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/2009. szám, 34. szakasz.

<sup>11</sup> A Tartományi Kormány elnökből, egy vagy több alelnökből és a Tartományi Kormány tagjaiból áll.

<sup>12</sup> Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, A Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/2009. szám, 48. szakasz.

<sup>13</sup> A tartományi közigazgatásról szóló tartományi képviselőházi rendelet, Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/2009. szám, 45. szakasz.

<sup>14</sup> A tartományi közigazgatásról szóló tartományi képviselőházi rendelet, Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/2009. szám, 61. szakasz.

<sup>15</sup> Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, A Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/2009. szám, 4. szakasz.

## 5. ZÁRÓ GONDOLATOK

A befejezésben az Európa Tanács által a fent említett határozatban<sup>16</sup> rögzített konklúziókat alapul véve vonom le a következtetéseket az autonóm régió alkalmazásával kapcsolatban. Ennek alapján elmondható tehát, hogy:

- az autonóm státusznak mindig a központi kormányzat és az autonóm entitás közötti tárgyalásos megegyezésen kell alapulnia,
- el kell ismernie a kormányzatnak is, hogy az autonóm státusz a dinamikus fejlődési folyamat része lesz,
- az autonóm státuszt megalapozó alapelveket az Alkotmányba kell foglalni,
- az autonóm státuszra vonatkozó egyezménynek garatálnia kell az autonóm hatóságok megfelelő képviselését a döntéshozatalban,
- az autonóm entitásoknak rendelkezniük kell helyi szinten demokratikusan választott törvényhozó és végrehajtó hatóságokkal,
- az autonóm státuszra vonatkozó dokumentumoknak elő kell írniuk a pénzalapok biztosítását ahhoz, hogy a központi kormányzat által nekik adott funkciókat gyakorolni tudják,
- külön konfliktusfeloldó mechanizmusokat építsenek ki a központi kormányzat és az autonóm régió között,
- ha a különbségek ennek ellenére fennmaradnak a központi kormányzat és az autonóm hatóságok között, akkor a nemzetközi közösség is támogatja a megegyezést.

Véleményem szerint nem feltétlen következménye egy autonóm tartomány kialakításának az önállósodás kiereszkölése, az elszakadás az „anyaállamtól”, ahogyan attól sokan tartanak. Vannak rossz példák, ez kétségtelen, de számos működő rendszer bizonyítja az autonóm régiókban rejlő lehetőséget. Ahogyan arra az Európa Tanács is rámutatott, soha nem az autonómiában kell keresni a hibát, sokkal inkább annak megvalósítási módjában. Véleményem szerint az autonóm régiók elsősorban nem az államok területi közigazgatásának főszereplői, sokkal inkább saját érdekeiket szem előtt tartó sajátos közigazgatási entitások. Az autonóm régiók létrehozása nem indokolt minden államban. Ez egy különleges jogállás, amely alapvetően az illetékességi területén belül, az alkotmányos keretek között, megvalósítja és működteti a saját közigazgatási rendszerét.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] KORHECZ TAMÁS: A Vajdaság Közjogi Helyzete Szerbiában, hatalmi szervezete és hatáskörei a 2009. decemberétől hatályos új törvények fényében – A törvényhozói autonómia és közigazgatási decentralizáció között, in *Jog, Állam, Politika*, 2010/3. szám, 53-75. o.
- [2.] A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006 szám.
- [3.] A tartományi közigazgatásról szóló tartományi képviselőházi rendelet, Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/2009. szám.
- [4.] Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. számú Határozata (Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1334).
- [5.] Törvény a helyi önkormányzatokról, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 129/2007. szám.
- [6.] Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, A Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/2009. szám.

---

<sup>16</sup> Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. sz. Határozata (Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1334. (2003).