

ETO: 32+008+81+82

# LÉTÜNK

TÁRSADALOM • TUDOMÁNY • KULTÚRA  
SOCIETY • SCIENCE • CULTURE

XLV. évfolyam, 2015. Különszám  
Year XLV, issue 2015 Special Edition

FORUM KÖNYVKIADÓ, ÚJVIDÉK  
FORUM PUBLISHING COMPANY, NOVI SAD

KIADJA A FORUM KÖNYVKIADÓ INTÉZET  
Published by the Forum Publishing Company

*Angol tartalommutató és rezümék:*  
Rakić-Ódri Kornélia

*Szerb tartalommutató és rezümék:*  
Pásztor Kicsi Mária

*ETO-besorolás:*  
Ispánovics Csapó Julianna

A Létünk e számát dr. Gábrity Molnár Irén (Újvidéki Egyetem) és dr. Takács Zoltán (Pécsi Tudományegyetem, VMDOK) recenzeálta.

A Szerb Köztársaság Oktatási, Tudományügyi és Technológiai Minisztériuma a Létünket M52-es értékű tudományos folyóiratnak minősítette.

A folyóirat az interneten:  
[www.letunk.rs](http://www.letunk.rs)

# TARTALOM

---

## SZERBIA ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ Magyar nyelvű jogi-tudományos tanácskozás a csatlakozás jogi és nyelvi aspektusairól

(Magyar Nemzeti Tanács – Palics, 2015. június 5–6.)

	A tanácskozás programja . . . . .	7
	■ ■	
Kardos Gábor	<i>A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája</i> – néhány gondolat . . . . .	9
Korhecz Tamás	Kisebbségvédelmi standardok kialakítása az uniós csatlakozás folyamatában . . . . .	21
Beretka Katinka	A normatív hatáskörmegosztás változatai egyes európai uniós tagállamokban – különös tekintettel azok alkalmazási lehetőségére a Vajdaságra . . . . .	37
Szügyi Éva	Szerbia régiói az európai uniós csatlakozás tükrében . . . . .	55
Lendák-Kabók Karolina	EU-tagság az esélyegyenlőség tükrében . . . . .	77
Varga László	Szerbia EU-csatlakozási tárgyalásainak szakterminológiai aspektusai . . . . .	91
	E számunk szerzői . . . . .	97

# SADRŽAJ

---

## SRBIJA I EVROPSKA UNIJA Pravno-naučno savetovanje na mađarskom jeziku o pravnim i jezičkim aspektima pristupanja

(Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine – Palić, 5–6. juni 2015.)

	Program savetovanja. . . . .	7
	■ ■	
Gabor Kardoš	Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima – nekoliko refleksija . . . . .	9
Tamaš Korhec	Uspostavljanje standarda zaštite manjina u procesu pristupanja Uniji . . . . .	21
Katinka Beretka	Varijante podele normativnih nadležnosti u pojedinim državama članicama Evropske unije – sa posebnim osvrtom na mogućnost primene u Vojvodini. . . . .	37
Eva Sidi	Regioni Srbije u svetlu pristupanja Evropskoj uniji . . . . .	55
Karolina Lendak-Kabok	Članstvo u Evropskoj uniji iz aspekta rodne ravnopravnosti. . . . .	77
Laslo Varga	Terminološki aspekti pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji . . . . .	91
	Autori ovog broja . . . . .	97

# CONTENTS

---

## SERBIA AND THE EUROPEAN UNION Hungarian Legal-Scientific Conference on Legal and Linguistic Aspects of Accession

(Hungarian National Council – Palić, 5-6 June, 2015)

	Conference Agenda . . . . .	7
	■ ■	
Gábor Kardos	Thoughts on the European Charter for Regional or Minority Languages . . . . .	9
Tamás Korhecz	Forming Minority Protection Standards on Course of EU Accession . . . . .	21
Katinka Beretka	Variations of Normative Division of Powers in Certain EU Member States – with Particular Reference to the Possibilities of their Application in Vojvodina . . . . .	37
Éva Szügyi	Regions of Serbia in View of EU Accession . . . . .	55
Karolina Lendák-Kabók	EU Membership in the Reflection of Gender Equality . . . . .	77
László Varga	Aspects of Terminology in Negotiations on Serbia’s Accession to the EU . . . . .	91
	Authors in this issue . . . . .	97



## SZERBIA ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ

Magyar nyelvű jogi-tudományos tanácskozás  
a csatlakozás jogi és nyelvi aspektusairól

Helyszín: Elite-Palić – Kisvendéglő, 24413 Palics,  
Hősök parkja 9., Vermes Konferenciaterem

## PROGRAM

2015. június 5. (péntek)

- 9.30 A résztvevők regisztrációja
- 10.00 – 10.15 A tanácskozás megnyitója
- 10.15 – 11.00 **Dr. Kardos Gábor** tanszékvezető egyetemi tanár (ELTE), az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája Szakértői Bizottságának tagja: *Gondolatok a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájáról*
- 11.00 – 11.45 **Dr. Juhász Hajnalka** közigazgatási tanácsadó, Magyarország igazságügyi miniszteri kabinetje: *A nyelvi és kulturális sokszínűség védelme az Európai Unióban, a nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak kérdésköre: korlátok és lehetőségek*
- 11.45 – 12.30 **Vukašinić Éva** tartományi ombudsman-helyettes: *Hivatalos nyelvhasználat a tartományi közigazgatási szervezetben – a Tartományi Ombudsman kutatása*
- Kérdések, vita
- 13.00 – 14.30 Ebédszünet
- 14.30 – 15.15 **Dr. Korhecz Tamás** rendkívüli egyetemi tanár, Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara: *Kisebbségvédelmi standardok kialakítása az EU-csatlakozás folyamatában*

- 15.15 – 16.00 **Dr. Beretka Katinka** tanársegéd, Union Egyetem,  
Dr. Lazar Vrkatic Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, a Magyar  
Nemzeti Tanács Végrehajtó Bizottságának tagja:  
*A normatív hatáskörmegosztás változatai egyes európai uniós  
tagállamokban*
- 16.00 – 17.00 *Doktorandusz panel* – moderátor **dr. Várady Tibor**  
akadémikus  
**Szügyi Éva** PhD-hallgató (Pécsi Regionális Politika és  
Gazdaságtan Doktori Iskola): *Szerbia régiói az európai uniós  
csatlakozás tükrében*  
**Lendák-Kabók Karolina** III. éves PhD-hallgató (Újvidéki  
Egyetem, Inter- és Multidiszciplináris Tanulmányi  
Központ, Társadalmi Nemek Doktori Iskola): *EU-tagság az  
esélyegyenlőség tükrében*  
**Szabó Lality Dóra** II. éves PhD-hallgató (Újvidéki Egyetem,  
Inter- és Multidiszciplináris Tanulmányi Központ, Társadalmi  
Nemek Doktori Iskola): *A nemek közötti egyenlőség  
megvalósításának eszközei a munkajog szempontjából,  
európai uniós kitekintéssel*

*2015. június 6. (szombat) – Fordítói szeminárium*

A TANÁCSKOZÁS RÉSZTVEVŐINEK ÉS A FORDÍTÓI  
SZEMINÁRIUMON RÉSZT VEVŐ BÍRÓSÁGI FORDÍTÓK KÖZÖS  
PROGRAMJA

- 9.30 – 10.15 Varga László képviselő, Szerbia Képviselőháza: Szerbia EU-  
csatlakozási tárgyalásainak szakterminológiai aspektusai
- 10.15 – 11.00 Dr. Várnai Judit Szilvia óraadó tanár (ELTE Fordítóképző):  
Az európai uniós csatlakozást megelőző fordítási és  
terminológiai egységesítési munka Magyarországon
- 11.00 – 11.15 Kávészünet
- 11.15 – 12.15 Nagy Georgina fordító, Tartományi Fordítószolgálat: Fordítói  
lecke hatvan percben
- 12.15 – 13.00 Fordítói kerekasztal – moderátor Józsa László ügyvéd
- 13.00 – 13.15 A tanácskozás értékelése



Kardos Gábor

∴ ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék, Budapest  
∴ kardos@ajk.elte.hu

## A REGIONÁLIS VAGY KISEBBSÉGI NYELVEK EURÓPAI CHARTÁJA – NÉHÁNY GONDOLAT

*Thoughts on the European Charter for Regional or Minority Languages*

*Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima – nekoliko refleksija*

A *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája* az európai kulturális örökség részét képező regionális vagy kisebbségi nyelveket védi. Így a *Charta* közvetett módon gondoskodik a kisebbségi nyelveket használók nyelvi jogainak védelméről. A Szakértői Bizottság következetesen hű felfogásához, amely szerint a részes államnak a *Charta* végrehajtása során, a jogi szabályozás mellett, mintegy infrastrukturális ajánlatot kell tennie a kisebbségi nyelvhasználóknak, azaz kötelezettségének lényege nem a formális, hanem a tényleges megvalósítás. A Szakértői Bizottság Szerbia kapcsán az oktatással összefüggésben állapította meg, hogy magasabb szintű kötelezettségeket kellett volna vállalnia a magyar nyelv tekintetében, mivel a létező infrastruktúra ezt lehetővé tette volna. Bírálta továbbá Szerbiát a névtáblák és a családnevek problémája, a magyar nyelvet megfelelően ismerő közgazgatási tisztviselők hiánya, illetve a közszolgáltatási magyar nyelvhasználat hiánya miatt.

*Kulcsszavak:* Európa Tanács, Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, kisebbségi nyelvek, kisebbségvédelem, Szerbia

### A SZABÁLYOZÁSI KONCEPCIÓ

A *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját* 1992. november 5-én írták alá, és 1998. március 1-jén lépett hatályba. Jelenleg 33 európai állam írta alá, amelyből 25 állam részes fél, azaz meg is erősítette a szerződést.

A *Charta* megszületését elősegítette, hogy Az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Állandó Konferenciája – amely az Európa Tanács egyik szerve – 1988. évi 192. számú, ajánlási értékű határozata már tartalmazta a *Charta* szövegét. A *Chartának* határozati formában létrejött első változata, szabályozási koncepciója és kötelezettségeinek szerkezete megegyezik a későbbi nemzetközi szerződésével.

Már az Európai Kulturális Egyezmény (1954) is kifejezetten utalt a részes államok területén használt nyelvekre mint védendő értékekre. A *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája* az európai kulturális örökség részét

képező regionális vagy kisebbségi nyelveket védi. Így a *Charta* közvetett módon gondoskodik a kisebbségi nyelveket használók nyelvi jogainak védelméről. A védelem tárgyát tehát nem a nyelvi kisebbségek vagy az ő jogaik adják, hanem az európai kultúra veszélyeztetett részét képező kisebbségi vagy regionális nyelvek. Egyes európai többségi államok érzékenységre tekintettel tehát, a nyelvi *Charta* tudatosan törekszik mind az egyéni, mind a közösségi jogalanyiség elfedésére. Ez utóbbi azt is jelenti, hogy egyúttal távol tartja a közösségi nyelvek és kultúrák védelmét ettől, a bizonyos államok politikai elitje számára a hatalommegosztás rémét felvillantó koncepciótól. Ugyanakkor egyértelműen megfogalmazott mögöttes célja a többség–kisebbségek viszony stabilizálásához való hozzájárulás Európában, azaz nagyon is politikai jellegű.

A *Charta* a részes állam területén hagyományosan jelen lévő, meghatározható területen koncentrálódó nyelveket részesíti védelemben. A 1. cikkének a) pontja hangsúlyozza, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvként való védelem előfeltétele a területi jelleg. Ennek oka, hogy az európai regionális vagy kisebbségi nyelvek főként ilyen jellegűek, egy földrajzi értelemben meghatározható területen – általában a részes állam területének egy részén – használják őket. Amint az 1. cikk b) pontja megfogalmazza, a kisebbségi nyelvet kifejezési módként használók számának kell indokolnia a *Charta* által tartalmazott védő- és támogató intézkedések alkalmazását. Ez a követelmény azonban nem jelenti azt, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelv használóinak az adott területen helyi többségben kellene lennie. Noha nincs tiszta fogalmi elhatárolás a regionális vagy a kisebbségi nyelv között, az előbbi kifejezés alkalmazható, ha az azt használók helyi többséget alkotnak.

Ugyanakkor a nem meghatározható területhez kötődő nyelveket is, a lehetőségekhez képest, védeni kell. A védelem tárgya a regionális, tehát kiterjedt területen használt, illetve az egyéb kisebbségi nyelvek, de nem azok helyi változatai, dialektusai. Az európai kulturális örökség védelmi koncepcióból következően a bevándorolt közösségek nyelveire nem terjed ki a védelem. Ha egy regionális vagy kisebbségi nyelv hivatalos nyelv, csak akkor részesül védelemben, ha a részes állam ez irányú önkéntes kötelezettségvállalást tesz.

A 2. cikk 1. pontja megállapítja, a *Charta* II. részében, ami egyébként egyetlen cikkből, a 7. cikkből áll, megállapított célokat és elveket valamennyi, olyan regionális vagy kisebbségi nyelv esetében alkalmazni kell, amely megfelel az 1. cikkben található meghatározásnak. Ez tehát azt jelenti, hogy a védelem alacsonyabb szintje minden kisebbségi nyelvnek jár. Ami a III. részbe foglalt magasabb szintű védelemről gondoskodó részletes szabályokat illeti, azok alkalmazása tekintetében a részes államoknak választási lehetősége van, mondja a 2. cikk 2. bekezdése. Ebben az esetben azonban nem csupán a kötelezettségek közüli, bizonyos korlátok közötti opcióról – tehát az Európai szociális charta ál-

tal tartalmazott *à la Carte* rendszerről – van szó, hanem ennél szélesebb választásról. A részes államot, tudniillik abban a tekintetben is megilleti a választás joga, hogy mely nyelv számára kíván a III. rész szerinti védelmet garantálni és, területe mely részén. A 2. cikk 2. bekezdése alapján nem világos, hogy a részes állam köteles-e egyáltalán arra, hogy éljen a III. rész nyújtotta védelmi lehetőséggel. A hivatalos Magyarázó jelentés azonban egyértelmű ebben a tekintetben, a részes állam, a II. részbe foglalt védelem garantálása mellett, alkalmazza a III. rész általa kiválasztott kötelezettségeit. Természetesen az általa kiválasztott nyelvet illetően, a kiválasztott területen. Egyébként egyértelmű a részes államok gyakorlata is, mivel valamennyi kötelezettségének tekintette, hogy a biztosított választási jog keretei között alkalmazza a III. rész szerinti védelmet.

Minden egyes, a megerősítésnél kijelölt kisebbségi nyelv kapcsán legalább harmincöt bekezdést vagy pontot kell a III. részből választani. A 8. és a 12. cikk esetében legalább hármat, míg a 9., 10., 11. és a 13. cikk esetében minimum egyet. A bíróságok (9. cikk), az igazgatás és a közszolgáltatás (10. cikk), a média (11. cikk) és a gazdasági s társadalmi élet (13. cikk) kérdéskörével szemben tehát különös súlya van az oktatás (8. cikk) és a kulturális élet (12. cikk) területének, ugyanakkor a határokon keresztül kapcsolatokkal foglalkozó 14. cikk kapcsán nincs választási kényszer. Aligha vitatható az oktatás kiemelkedő jelentősége egy kisebbségi nyelv megmaradása és fejlődése szempontjából, ugyanakkor vitatható a kulturális élet preferálása. Tudniillik, a mai társadalomban az előbbi szempontból, az oktatáshoz mérhető jelentősége a médiának van. Ezért a média területéről kellett volna legalább három kötelezettséget elvállaltatni a részes államokkal. A média preferálásának szükségessége a kulturális élet ellenében annak ellenére igaz, hogy jelentősen drágábbá tenné a kötelezettségvállalást.

A *Charta* 7. cikkének 1. pontja a következő elveket és célokat állapítja meg a minden egyes kisebbségi nyelv esetén alkalmazandó nyelvpolitika számára. A kisebbségi nyelv elismerése a kulturális gazdagság kifejeződéséeként, a kisebbségi nyelv földrajzi határainak tiszteletben tartása és annak biztosítása, hogy az új igazgatási beosztás nem akadályozza az adott kisebbségi nyelv előmozdítását, határozott lépések a kisebbségi nyelvek előmozdítása érdekében. Továbbá, a kisebbségi nyelv köz- és magánéleti, szóbeli és írásbeli, használatának előmozdítása és bátorítása a *Charta* által szabályozott területeken a kisebbségi nyelvet használók csoportjain belül, illetve az egyéb nyelvet beszélők csoportjaival a kapcsolatok fenntartása és fejlesztése. A kisebbségi nyelv megfelelő formában, minden szinten történő oktatása és tanulása, azon a területen élő, ahol a kisebbségi nyelvet használják, és azt nem beszélők számára lehetőség teremtése az adott kisebbségi nyelv tanulására, ha kívánják, a kisebbségi nyelvek egyetemi szintű kutatásának elősegítése. A határokon keresztül cserék és kapcsolatok elősegítése azokkal az államokkal, ahol az adott kisebbségi nyelvet azonos vagy megegyező formában használják.

A célok és elvek végrehajtása – noha azok nem tartalmaznak jogi értelemben precíz kötelezettségeket –, egyértelműen konkrét cselekvést vár el az államtól. A célok és elvek minden részletezés nélkül, de átfogják a kisebbségi nyelv védelme szempontjából legfontosabb területeket. Az első három elv garanciális jellegű. A kisebbségi nyelv elismerése nem jelenti, hogy hivatalos nyelvként kellene elfogadni. Nyilvánvalóan az elismerés jele lehet a belső jogalkotás, vagy az, hogy az állam a *Charta* végrehajtásáról készített jelentésben kitér a nyelvre és az annak érdekében tett erőfeszítéseire. „Fokozott” elismerés, ha az állam a *Charta* III. fejezete szerinti védelemben részesíti az adott kisebbségi nyelvet. Egyébként, egy kisebbségi nyelv létezése, hasonlóan egy kisebbség létezéséhez, nem elismerés kérdése. A részes államnak azt kell elismernie, hogy az adott kisebbségi nyelv egyáltalán létezik-e (még), illetve, hogy szerinte megfelel-e a *Charta* 1. cikkében adott meghatározásnak, és így védelemben részesül. Ami a második elvet illeti, jelentősége talán nagyobb, mint az elsőé. Közismert, hogy a helyi közigazgatási határok megváltoztatásával leszorítható a kisebbségek – a *Charta* kifejezésével élve – a kisebbségi nyelvek használoinak számaránya, és így már nem kell alkalmazni a meghatározott arányhoz kötött kisebbségi jogokat, illetve védelmet. Ezért jelenik meg az ezt tiltó szabály a *Charta* mellett a Keretegyezmény 16. cikkében is. A harmadik elv egyértelművé teszi, a részes államnak pozitív lépéseket kell tennie a kisebbségi nyelvek védelme és előmozdítása érdekében, és nem elégedhet meg azzal, hogy eltűri azok használatát. Általában elmondható, hogy végrehajtása aktivista, cselekvő államot feltételez. A 7. cikk 2. pontja a kisebbségi nyelvekkel kapcsolatos diszkrimináció megszüntetését írja elő, kimondva azt is, hogy a sajátos körülmények miatt, az egyes kisebbségi nyelvek javára hozott különleges intézkedések (azaz a pozitív diszkrimináció) nem tekinthetők az elv sérelmének. A 3. pont pedig a nyelvi csoportok közötti megértés és kölcsönös tisztelet elősegítésére kötelezi az államot. A 4. pont arra hív fel, hogy politikája kialakítása során az állam vegye figyelembe a kisebbségi nyelvi csoportok szükségleteit és kívánságait, illetve bátorítsa a hatóságoknak ez ügyben tanácsokat adó testületek létrejöttét.

A III. fejezet a következő területeken védi a kisebbségi nyelveket: oktatás, bírói eljárások, közigazgatási hatóságok és közszolgáltatások, média, kulturális tevékenység, gazdasági és társadalmi élet, határokon átívelő kapcsolatok. Egy-egy területen belül a részes államok részletes szabályokból választhatnak. Az oktatás (8. cikk) például felöleli az iskola előtti nevelést (óvoda), az általános iskolát, a középiskolát, a technikai és a szakképzést, az egyetemi és egyéb felsőoktatást, a kisebbségek történelmének és kultúrájának oktatását, a kisebbségi tanárképzést alap- és továbbképzési szinten. Az iskola előtti nevelést illetően a következő lehetőségek közül lehet választani: azt a kisebbségi nyelven biztosítják, annak lényeges részét biztosítják kisebbségi nyelven, az előző két lehetőség

egyikét garantálják, ahol a tanulók létszáma vagy a családjuk ezt kívánja, ha a hatóságoknak nincs közvetlen hatáskörük az iskola előtti nevelést illetően, akkor bátorítják az előbbi intézkedések alkalmazását. A választható kötelezettségek a legerősebbtől indulnak. A részes államnak arról is gondoskodnia kell, hogy a történelemtanítás foglalkozzék a kisebbség nyelvekkel és kultúrákkal. Felügyelőtestületet kell felállítani, amely figyelemmel kíséri a kisebbségi oktatást, és időszaki jelentéseket készít, amelyek a nyilvánosság számára is hozzáférhetők.

Valamennyi védett területen ilyen részletesek a kötelezettségek, amelyek közül az államnak az adott nyelv helyzetére való tekintettel kell választania, amint ezt a *Charta* újra és újra megállapítja. Választása tehát nem lehet önkényes, a nyelvet használók koncentrációja, a nyelv állapota, fejlettsége és a belső jogvédelem szintje kell, hogy azt meghatározza. A választás szabadságát korlátozza a „*Charta* szelleme” is – ahogyan Sigve Gramstad, a *Charta* egyik alapító atyja és a végrehajtást felügyelő Szakértői Bizottság korábbi elnöke, jelenlegi egyik alelnöke nevezte – azt a többletet, amire a kötelezettségek kiválasztása során ügyelni kell. A „*Charta* szelleme” azonban szerinte nem (teljesen) immateriális, mivel kifejezi a 7. cikk 1. pontjának első elve, azaz a kisebbségi nyelvnek a kulturális gazdagság kifejezéseként való elismerése. Gramstad hangsúlyozza, ez az elv a megfelelő védelem kötelezettségét is magába foglalja (GRAMSTAD 1999: 62). Ugyanakkor, mivel a *Charta* esetében nem nyelvi jogokról, hanem ilyen tárgyú, ráadásul a III. rész tekintetében a részes állam által választott kötelezettségekről van szó, a vállalások végrehajtása, illetve annak mértéke nem tehető függővé – azoktól az esetektől eltekintve, amikor maga a *Charta* teszi ezt lehetővé – a kisebbségi nyelvet használók megfogalmazott igényeitől.

A *Charta*ból eredő kötelezettségek nem programnormák, esetükben nem arról van szó, hogy a jövőben a rendelkezésre álló erőforrások függvényében kell azokat végrehajtani, hanem közvetlen módon, azonnal. A választás széles köre lehetővé teszi a részes államok számára, hogy a helyi körülményekhez igazítsák kötelezettségvállalásaikat. Ennek korlátját jelenti, hogy előírásai szerint el kell érni a harmincöt kötelezettségvállalást minden egyes, a III. rész szerinti védelemben részesülő nyelv esetében. A vállalt kötelezettségek végrehajtása érdekében a részes államoknak nem csupán a jogi lehetőséget kell megteremteniük, hanem egyéb intézkedések útján szorgalmazniuk kell a gyakorlati végrehajtást, és meg kell teremteniük annak infrastrukturális feltételeit. Az államnak infrastrukturális ajánlatot kell tennie a nyelvhasználó közösségnek. (A kifejezést Stefan Oeter, a Szakértői Bizottság elnöke használta először a testület vitájában.) Hiszen, például, hiába történt kötelezettségvállalás arra, hogy a polgári eljárásban a fél részére a tárgyalást kisebbségi nyelven kell lefolytatni (9. cikk, 1, b, i.), ha nem állnak rendelkezésre a megfelelő feltételek. Így jogi szakszótár, iratmintatár, megfelelő tolmács, illetve közösségi nyelven tudó bíró, vagy ha

a felek, noha nyilvánvalóan anyanyelvükön jobban tudnak, mint az állam hivatalos nyelvén, félnek, hogy bajkeverőknek tekintik őket, ha saját kisebbségi nyelvüket kívánják használni.

## A VÉGREHAJTÁS FELETTI ELLENŐRZÉS

A *Charta* egyik legfontosabb funkciója, az, hogy folyamatos párbeszédet hozzon létre, mutat rá Philip Blair, aki az Európa Tanács egyik korábbi igazgatója (BLAIR 2002: 92). Párbeszédet eredményez a megerősítés, amely elsősorban a kisebbségi nyelvek használóit képviselő civil szervezetek és az állam között jön létre, de ha közelebbről vizsgáljuk a dolgot, a szereplők száma bővebb. A dialógusnak fel kell ölelnie a különböző minisztériumokat, a helyi szerveket, sőt a tudomány és az oktatás képviselőit is. A párbeszéd a lényege az elvállalt kötelezettségek ellenőrzésének is. Ebben az esetben a szereplők köre némileg más, a hatóságok és civil szervezetek mellett a főszereplő a Szakértői Bizottság, amelynek tagjai foglalkozási hátterüket illetően főként jogászok, kisebb részben nyelvészek.

A részes államok a hatálybalépést követő első évben jelentést készítettek a nyelvi charta végrehajtásáról, és ezt háromévenként ismétlik. A jelentéseket egy, minden részes állam egy-egy polgárából álló, független Szakértői Bizottság vizsgálja meg, amely azt értékelve újabb jelentést és ajánlásokat készít, amelyet az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának kell elfogadnia.

A *Charta* 16. cikke meglehetősen kevés iránymutatást ad arra nézve, hogy a vizsgálatot hogyan kell lefolytatni. A civil szervezeteknek joguk van arra, hogy a kormányzat által készített jelentést, kiegészítő információkat juttassanak el a Szakértői Bizottsághoz. Ha akarják, akár árnyékjelentést is készíthetnek. A Szakértői Bizottság az általa kialakított álláspont alapján a helyszíni látogatás időtartamától számított egy hónapig fogad el tőlük információt, ezt a saját jelentésük elfogadása késlekedésének megakadályozása indokolja. A testület saját jelentésének elkészítése során figyelembe veheti a civil szervezetektől kapott adatokat. Egyébként, a Szakértői Bizottság kérése nyomán a kormányzatoknak jelentésük elkészítése során konzultálniuk kell a civil szervezetekkel. A Szakértői Bizottság így a két forrásból érkező információk alapján dolgozza ki saját jelentését, amely a Miniszteri Bizottság számára készül, és ajánlási javaslatokat tartalmaz. A jelentéshez mellékel a részes államok azzal kapcsolatos véleményét. A testületnek joga van jelentése nyilvánosságra hozatalára. Az Európa Tanács Főtitkára a *Charta* végrehajtásáról két évente jelentést készít a Parlamenti Közgyűlés számára.

A Szakértői Bizottság Eljárási szabályai részletezik az időszaki jelentések vizsgálatával kapcsolatos lépéseket. Az Eljárási szabályok 17. cikk 1. bekezdése szerint a testület egy vagy több *rapporteur*t nevez ki egy állam jelentésének vizsgálatára. A gyakorlatban ezt a feladatot egy három személyből álló munka-

csoport látja el, amelynek tagjai a *rapporteur*, a testületnek az adott államból való tagja és egy harmadik tag. A második időszaki jelentés vizsgálata esetén a munkacsoport harmadik tagja mindig az előző *rapporteur*. A Szakértői Bizottság egy munkacsoport kijelölése kapcsán igyekszik olyan tényezőket figyelembe venni, mint a munkateher egyenletes eloszlása, a nyelvtudás figyelembevétele, továbbá az érintettség elkerülése. Például az osztrák jelentés esetében nem lehet *rapporteur*, vagy az első kör esetében, harmadik személy a horvát, a magyar vagy a szlovén tag, mivel ezek a nyelvek védettek a vizsgált államban.

A 17. cikk 2. bekezdése alapján a testület kérdőívet állíthat össze, hogy kiegészítő információkat kérjen a jelentő kormánytól. Erre a gyakorlatban akkor kerül sor, ha a munkacsoport már előzetesen megvizsgálta a kormányzati jelentést, illetve a beérkező civil információkat. A 4. bekezdés lehetővé teszi, hogy a Szakértői Bizottság delegációt küldjön a vizsgált részes államba. A gyakorlatban a delegáció a munkacsoportból és a Titkárság képviselőjéből áll. A delegáció először mindig a civil szervezetekkel találkozik, és csak ezután a hatóságokkal, így lehetősége van arra, hogy az előbbiektől kapott információkról kikérje az utóbbiak véleményét.

A munkacsoport készíti el a Szakértői Bizottság tervezetét. A jelentés végső tartalmának kialakítása igazi kollektív munka, a Szakértői Bizottság plenáris ülésen végzi és fogadja el. A Szakértői Bizottság jelentése, a Keretegyezmény Politikai Tanácsadó Testülete jelentéseihez képest, hosszú ötven-, hatvan-, de adott esetben száz-, vagy még több oldalas. A részes államok második időszaki jelentését értékelő jelentések tartalma az első időszaki jelentés kapcsán feltárt hiányosságokra koncentrálnak. A jelentés négy fejezetből áll. Az első fejezet címe: Háttér-információk. Ez a fejezet olyan, nem közvetlenül a vállalások végrehajtására vonatkozó információkat foglal össze, amelyek megismerése fontos a részes állam magatartásának értékelése, illetve az értékelés folyamatának megértése szempontjából. (A ratifikációs okmányt a jelentés melléklete tartalmazza.) Ilyen információk a megerősítés, a belső jogban való kihirdetés története, a jelentés benyújtásának, a munkacsoport helyszíni látogatásának és a jelentés elfogadásának ideje. A fejezet kitér a helyszíni látogatás különösen fontos részleteire. Ugyancsak ismerteti a kisebbségi nyelvek helyzetének társadalmi és nyelvészeti sajátosságait. A második fejezet A végrehajtás értékelése címet viseli. Ebben történik – először a II., majd a III. részből eredő – kötelezettségek tényleges megvalósításának értékelése, amelynek sorrendje követi a *Charta* felépítését. Ez a fejezet a legterjedelmesebb, mind a hatóságoktól, mind a civil szervezetektől beszerzett információk szerepelnek benne, rámutatva arra is, ha ellentmondásban állnak. Szövegében a Szakértői Bizottság bokszoikat helyez el, amelyek a testület saját ajánlásait tartalmazzák. A harmadik fejezet a Megállapítások elnevezést kapja. Itt foglalja össze a Szakértői Bizottság az értékelési

fejezet alapján a vállalt kötelezettségek teljesítésének helyzetét. Ezek a megállapítások a legfontosabb kérdésekre szorítkoznak, és az esetek egy részében implicit módon utalnak a megoldás kívánatos irányára is. Ezután következnek a Miniszteri Bizottság számára kidolgozott ajánlások. Ezek általános módon vannak megfogalmazva, általában megfelelő lehetőséget hagyva a részes állam számára a tényleges megoldás módozatainak kidolgozására.

A Szakértői Bizottság felülvizsgáló tevékenységének fontos vonása, hogy a végrehajtás értékelése című részben, tudatosan igyekszik differenciáltan fogalmazni, amikor a részes államok által vállalt kötelezettségeknek való megfelelésről nyilatkozik. Nyilatkozik, és nem ítélik. Ugyanis bármennyire is kvázi jogalkalmazói feladatot lát el – legalábbis a III. részből eredő kötelezettségek tekintetében – valójában nem bírói szerv, hanem csak arra kapott felhatalmazást, hogy jelzéseket küldjön a végrehajtással kapcsolatos véleményének kifejezésére. Ez nem jelenti azt, hogy ha azt látja indokoltnak, ne állapítaná meg egyértelműen, hogy a részes állam nem teljesítette – vagy éppen teljesítette – a vállalt kötelezettségét.

A differenciált megközelítés abban nyilvánul meg, hogy a teljesítette, illetve nem teljesítette értékelés mellett, a Szakértői Bizottság egyéb megfogalmazásokat is használ az állami magatartás értelmezése kapcsán. Az egyik kifejezés, a részlegesen megfelelt arra utal, hogy a bizottság a gyakorlatot illetően, amely kétségkívül létezik, többet vár el. A másik ilyen megfogalmazás, amely szerint a bizottság nincs abban a helyzetben, hogy véleményt formáljon, arra utal, hogy a testület minden erőfeszítése ellenére sem állt rendelkezésre elegendő információ a döntéshez. Ha az információ csak annak a megállapítására elegendő, hogy a vállalt kötelezettség tényleges, tehát nem csupán jogszabályi úton, hanem a gyakorlatban történő végrehajtása problematikus, a Szakértői Bizottság az ilyen nem megfelelő empirikus magatartás leírására a formálisan megfelelt formulát használja. A 9. cikk, azaz a bírósági eljárások keretében történő kisebbségi nyelvhasználat tekintetében a Szakértői Bizottság viszonylag gyakran él ezzel a megfogalmazással. Akkor állapítja meg, hogy a részes állam a vállalt kötelezettségeknek csupán formálisan felelt meg, ha az adott nyelvet ritkán vagy nem alkalmazták bírói eljárásban, amelynek infrastrukturális (terminológiai, fordítási, bírói nyelvtudási, késlekedési gondok, többletköltség), pszichológiai (az esetleges használók bajkeverőknek érzik magukat), illetve társadalmi-nyelvtani (a kisebbségi nyelvhasználók kétnyelvűsége) okai voltak. A 10. cikk tehát a közigazgatási nyelvhasználat esetében is hasonló okokból jut erre a következtetésre. Egyéb cikkek esetén kevesebb esetben kerül alkalmazásra ez a fordulat.

A Szakértői Bizottság következetesen hű felfogásához, amely szerint a részes államnak a *Charta* végrehajtása során, a jogi szabályozás mellett, mintegy infrastrukturális ajánlatot kell tennie a kisebbségi nyelvhasználóknak, azaz kötelezettségének lényege nem a formális, hanem a tényleges megvalósítás. En-



nek fényében érthető, hogy még azokban az esetekben is, amikor a kötelezettség megfogalmazása szűkebb értelmezést is megengedne, akkor is ragaszkodik a gyakorlati érvényesülés bizonyítékaihoz, a teljesítés megállapítása kapcsán. Ha a részes állam kötelezettsége bátorítás, a bizottság a megfelelő jogi keret és a gyakorlat megléte mellett ragaszkodik a bátorítást célzó intézkedések megtételéhez is. Ilyen például a közigazgatásban az ajtóablák használata, amelyek tájékoztatnak arról, hogy az adott kisebbségi nyelvet itt beszélik, nyelvtanfolyam szervezése a tisztviselők számára, vagy a kisebbségi nyelvtudásnak azon a területen, ahol használják, alkalmazási feltételnek tekintése a közigazgatásban, a közszolgáltatásokban, illetve a bíróságokon. Igaza van tehát Robert Dunbarnak, aki rámutat, a Szakértői Bizottság a jogi formalizmus meghaladásával megfelelő figyelmet szentel a szociolingvisztikai összefüggéseknek (DUNBAR 2008b: 60).

A Szakértői Bizottság ajánlástervezetei a prioritásokra mutatnak rá. Ezeket az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága általában elfogadja, noha előfordul, hogy egyes esetekben vita alakul ki, amely általában a szövegezés megváltozásához vezet. Az ajánlások tehát a legfontosabb jövőbeli elvárásokat tartalmazzák. A bizottság által adott differenciált értékelés nem csupán tisztázza a *Charta*ba foglalt kötelezettségek helyes tartalmát, de vállalásuk tartalmának újragondolására kényszeríti a részes államokat. Különösen így van ez a Miniszteri Bizottság által elfogadott ajánlások esetén. Hiszen a következő időszak jelentésükben a feleknek meg kell magyarázniuk álláspontjukat ezekkel az ajánlásokkal kapcsolatban. Ami az értékelő jelentések és az ajánlások hatását illeti, a kép vegyes. Ugyan több európai államban előrelépés történt például az elektronikus médiában történő kisebbségi nyelvi jelenlét, a közigazgatási nyelvhasználat, illetve a pedagógusképzés területén vagy a bírósági eljárások során történő kisebbségi nyelvhasználat szabályozásában, számos esetben nincs pozitív változás. Ráadásul a kisebbségeket érintő kedvezőtlen demográfiai folyamatok és a gazdasági válság negatív hatása is érezhető.

A *Charta* végrehajtása ellenőrzését erősítené, ha volna lehetőség egyéni vagy kollektív panaszra. Egy tisztán állami kötelezettséget és nem jogokat tartalmazó szerződés esetén sem eleve kizárt nemzetközi panasz mechanizmus felállítása. Erre azonban nincs politikai akarat.

## A MAGYAR NYELVI KÖZÖSSÉGEK

A *Charta* végrehajtási mechanizmusa tehát jelzéseket küld a környező államok kormányzatainak is. Az alábbiakban néhány, a kormányzati jelentések vizsgálata kapcsán felmerült, a magyar nyelv védelmével kapcsolatos kérdés segítségével igyekszem bizonyítani, hogy a kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzése felismeri és tükrözi a strukturális gondokat.

Öröndetes dolog, hogy a magyar szervezetek, NGO-k beküldött anyagokkal, árnyékjelentésekkel egyre inkább hozzájárulnak az árnyalt kép és értékelés kialakításához.

A Szakértői Bizottság a magyar nyelvvel kapcsolatos, III. rész szerinti kötelezettségvállalást, tehát a ratifikációt, két esetben bírálta. Ukrajna esetében az oktatással és a médiával, Szerbia kapcsán az oktatással összefüggésben állapította meg, hogy az érintett államoknak magasabb szintű kötelezettségeket kellett volna vállalniuk a magyar nyelv tekintetében, mivel a létező infrastruktúra ezt lehetővé tette volna. Így a *Charta* nehezebben tudja azt a minimális célját – amely gazdasági válság idején különösen fontos – elérni, hogy legalább a meglévő intézményrendszert védelemben részesítse. A magyar nyelvet is érintő strukturális kérdés a hivatali nyelvhasználathoz megkívánt túlzottan magas minimális települési arányszám Szlovákiában, Romániában és Ukrajnában.

Románia esetében a bizottság reflektált a csángó magyar nyelv különösen veszélyeztetett helyzetére és a közigazgatási reform esetleges negatív hatásaira a magyar nyelvi közösség helyi arányára. Az oktatás területén a folyamatosság fenntartása az egyes szintek között, a tanárképzés, a tankönyvekkel és tananyaggal való ellátás valamennyi környező állam tekintetében bírálat tárgya volt. Románia és Szlovákia esetében a magyar nyelv televíziós jelenlétének korlátozott jellege, Szerbia esetében a névtáblák és a családnevek problémája, a magyar nyelvet megfelelően ismerő közigazgatási tisztviselők hiánya és mindenütt a közszolgáltatási magyar nyelvhasználat hiánya került megállapításra. Így ez utóbbi és a gazdasági, társadalmi életben történő magyar nyelvhasználat minimális mértéke Szlovéniában is gond. Románia kapcsán probléma az is, hogy a bírósági magyar nyelvhasználat sok esetben csupán formálisan, csak a jogszabályban, de nem a gyakorlatban biztosított.

Megfelelő kormányzati fogadókészség híján, az ajánlások és a megállapítások nyomán a pozitív változások a magyar nyelv tekintetében is nehezen törnek utat.

## IRODALOM

- BLAIR, Philip 2002. Successful application of the Charter/general conclusion. = *From Theory to Practice: The European Charter for Regional or Minority Languages*. Regional or Minority Languages, No. 3, Strasbourg, Council of Europe Publishing
- DUNBAR, Robert 2008a. The Council of Europe's European Charter for Regional or Minority Languages. = Kristin Henrard – Robert Dunbar eds., *Synergies in Minority Protection. European and International Law Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press
- DUNBAR, Robert 2008b. Definitely interpreting the European Charter for Regional or Minority Languages: the legal challenges. = *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities*. Regional or Minority Languages, No. 5, Strasbourg, Council of Europe Publishing

GRAMSTAD, Sigve 1999. The adaptability of the Charter to national situations. = *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages*. Regional or Minority Languages, No. 2, Strasbourg, Council of Europe Publishing

(A szöveg a szerző személyes, a Szakértői Bizottság tagjaként szerzett benyomásait tükrözi.)

### *Thoughts on the European Charter for Regional or Minority Languages*

*The European Charter for Regional or Minority Languages* protects the regional or minority languages that are part of the European cultural heritage. Thus, the *Charter* indirectly promotes the linguistic rights of speakers of minority languages. The Committee of Experts Group is consistently loyal to the view according to which a member state, while implementing the *Charter*, and besides legal regulation, is to make an infrastructural offer to the minority speakers, i.e. its obligation is not formal but actual implementation. Regarding Serbia and its education, the Committee of Experts has stated that stronger options should have been applied in the case of Hungarian language, given that the present infrastructure allows for it. Furthermore, the Committee has criticized Serbia on the issue of place names and family names, on the lack of Hungarian speaking administrative officials, as well as on the lack of use of the Hungarian language in public services.

*Key words:* European Union, European Charter for Regional or Minority Languages, minority languages, minority protection, Serbia

### *Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima – nekoliko refleksija*

*Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima* štiti regionalne ili manjinske jezike koji predstavljaju deo evropske kulturne baštine. Tako se *Povelja* indirektno stara i o zaštiti jezičkih prava populacija koje govore manjinske jezike. Stručna komisija je dosledno verna svom stavu prema kojem je država koja je u pitanju dužna da, pri realizaciji *Povelje*, pored pravne regulative iznese i neku vrstu infrastrukturnog predloga korisnicima manjinskih jezika, to jest suština njene obaveze nije formalna, već stvarna realizacija. Stručna komisija je u relaciji Srbije u kontekstu obrazovanja iznela primedbu da bi država trebala da prihvati odgovornost višeg nivoa što se tiče mađarskog jezika, pošto je postojeća infrastruktura to omogućavala. Ona je dalje kritikovala Srbiju u vezi proble-

ma natpisa i porodičnih imena, odnosno zbog nedovoljnog broja administrativnih radnika u javnoj upravi koji vladaju mađarskim jezikom na odgovarajućem nivou, kao i zbog nedovoljne zastupljenosti mađarskog jezika u javnom sektoru.

*Ključne reči:* Evropski savet, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, manjinski jezici, zaštita manjina, Srbija

Beérkezés időpontja: 2015. augusztus 8.

Közlésre elfogadva: 2015. október 10.

Korhecz Tamás

∴ Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék  
∴ korhecz@tippnet.rs

## KISEBBSÉGVÉDELMI STANDARDOK KIALAKÍTÁSA AZ UNIÓS CSATLAKOZÁS FOLYAMATÁBAN

*Forming Minority Protection Standards on Course of EU Accession*

*Uspostavljanje standarda zaštite manjina u procesu pristupanja Uniji*

A tanulmány két olyan kérdésre keres választ, amelyek a nemzeti kisebbségek védelmének és az Európai Unió (a továbbiakban EU) bővítésének az összefüggéseire vonatkoznak. Az első, hogy az Európa Tanács úgynevezett koppenhágai politikai kritériumai alapján az elmúlt két évtizedben kialakultak-e olyan kisebbségvédelmi standardok, amelyeket az EU következetesen számon kér a csatlakozni kívánó tagjelölt államoktól? A másik kérdés konkrétabb, és azt vizsgálja, hogy milyen kisebbségvédelmi standardok teljesítését kéri számon az EU Szerbia csatlakozási folyamatában. A releváns ismeretanyag rövid áttekintése után a tanulmány megállapítja, hogy az Európai Uniónak nincsenek saját kisebbségvédelmi standardjai, de az EU keleti bővítése során bizonyos standardok kialakítása megtörtént, sőt ezen a téren határozott fejlődés is megállapítható. Míg a keleti bővítés első körében alig beszélhetünk jogi értelemben számon kért standardokról, addig a nyugat-balkáni bővítés során, különösen pedig Szerbia esetében, a számon kért standardok egyre inkább kézzelfoghatóvá és mérhetővé váltak. Ezzel párhuzamosan mára egyértelművé vált, hogy az EU szervei az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményének monitoringja során kialakított standardok alkalmazása mellett döntött.

*Kulcsszavak:* Európai Unió, Szerbia, csatlakozási folyamat, kisebbségvédelmi standardok, nemzeti kisebbségek, csatlakozási feltételek

### I. AZ EURÓPAI UNIÓ BŐVÍTÉSE ÉS A KISEBBSÉGVÉDELLEM ÖSSZEFÜGGÉSEI – STANDARDOK ÉS TAPASZTALATOK

Az Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban EGK), később az EU bővítése, az új tagállamok csatlakozása szüntelenül zajlik a szervezet megalakítása óta. A bővítés céljai és motivációi, feltételrendszere és következményei folyamatosan változnak, de ezek egyúttal újabb és újabb szervezeti reformokra kényszerítik az EU-t. Mindazonáltal a bővítés vonatkozásában érdemes erőteljes

választóvonalat húzni az ún. nyugati és keleti bővítés időszakai között. A nyugati bővítés alatt azt a folyamatot értjük, amely az EGK 1957-es megalakulásától a XX. század kilencvenes éveikig tartott. Ebben az időszakban csatlakozott az EU-hoz Nagy-Britannia, Írország, Dánia (1973), Görögország (1981), Spanyolország, Portugália (1986), végül Svédország, Finnország és Ausztria (1995), azaz így alakultak meg az ún. tizenötök.<sup>1</sup> Tekintettel arra, hogy a nyugati bővítés során olyan országok csatlakoztak, amelyek működő és versenyképes piacgazdasággal és demokratikus államberendezéssel rendelkeztek, a csatlakozás alapvetően az államok kinyilvánított szándékától és a jogharmonizációs folyamattól függött.<sup>2</sup>

Teljesen új helyzetet teremtett az ún. keleti bővítés. A vasfüggöny lebontásával, a közép-kelet-európai volt szocialista országok elkezdtek kiépíteni a piacgazdaságot, és jelentős államszervezeti reformokat hajtottak végre a jogállam és a működő demokrácia kiépítése érdekében. A közép-kelet-európai volt szocialista országok többsége egyértelműen kifejezte szándékát, hogy mihamarabb csatlakozni kíván a közös Európához, de ezek az államok szocialista-kommunista öröksége ezt alaposan hátráltatta. Az EU a bővítés vonatkozásában teljesen új helyzetben találta magát. Tucatnyi új tagállam felvételére kellett felkészülni, ami egyfelől komoly belső szervezeti átalakulásokat feltételezett, másfelől felmerült annak szükségessége is, hogy a csatlakozás folyamatában fokozatosan ki kell alakítani és megerősíteni a tagjelölt országokban a versenyképes piacgazdaságot és a demokratikus jogállam intézményeit. Mindez szükségessé tette a csatlakozási folyamat részletesebb jogi szabályozását, a csatlakozási feltételek pontosítását, az ezzel kapcsolatos feladatmegosztást, valamint a csatlakozási folyamat menetrendjét. Ennek eredményeként születtek meg az ún. koppenhágai bővítési feltételek, amelyek az EU legfontosabb politikai döntéshozó szerve, az Európa Tanács hozott meg koppenhágai ülésén 1993-ban. A koppenhágai kritériumokat megerősítette az Európa Tanács 1995-ös madridi ülése, majd ezek az Európai Unióról szóló szerződésbe (a továbbiakban EUsz) is bekerültek. Az EUsz 49. cikke értelmében csak azok az államok válhatnak az EU tagjává, amelyek teljesítik a koppenhágai csatlakozási feltételeket.

### *1.1. A koppenhágai bővítési kritériumok és a kisebbségvédelem*

Máig ható érvénnyel, 1993-ban az EU megfogalmazta azokat a feltételeket, amelyeknek a teljesítése esetén lehetséges az új tagállamok felvétele a közösségbe.

<sup>1</sup> EURÓPAI BIZOTTSÁG – Kommunikációs Főigazgatóság: BŐVÍTÉSI POLITIKA, Brüsszel, 2014. [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/enlargement\\_hu.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/enlargement_hu.pdf) (2015. 05. 15.)

<sup>2</sup> A jogharmonizáció alatt azt a folyamatot értjük, amelyben a csatlakozó ország átveszi és jogrendjébe építi a közösségi jogot és vívmányokat (Acquis Communautaire), amely az alapító szerződésekből és az EU szervia által alkotott rendeletekből és irányelvekből áll.

Ezek a következők:

- 1) stabilan működő intézmények, amelyek garantálják a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok érvényesülését, és biztosítják a kisebbségek védelmét (politikai kritériumok);
- 2) működő piacgazdaság, továbbá az EU-ban meglévő versennyel és a piaci erőkkel történő megbirkózás képessége (gazdasági kritériumok);
- 3) a tagságból eredő kötelezettségek teljesítésére irányuló képesség, beleértve a politikai, gazdasági és monetáris unió célkitűzéseit is;
- 4) a közösségi vívmányok (teljes európai joganyag) átvétele, illetve ezek hatékony alkalmazása a megfelelő közigazgatási és igazságügyi intézmények segítségével.<sup>3</sup>

A bővítés ötödik feltételeként Koppenhágában meghatároztak egy, magára az EU-ra vonatkozó feltételt is, amely szerint az EU-nak képesnek kell lennie az új tagállamok befogadására, azaz maga az EU határoz arról, hogy alkalmas-e a további bővítésre.

A keleti bővítés folyamatában nemcsak a csatlakozás feltételrendszerét pontosították, hanem pontosították a csatlakozás folyamatát, a feltételek meglétének monitoringját, valamint pontosították az EU szerveinek szerepét is a csatlakozás folyamatában. Amíg a csatlakozással kapcsolatos legfontosabb döntéseket a tagállamokat közvetlenül képviselő Európa Tanács hozza meg (a tagjelölti státus odaítélése, a csatlakozási tárgyalások megkezdése stb.), addig a döntéselőkészítés, a csatlakozási tárgyalások lefolytatása, a feltételek teljesítésének a monitoringja az Európai Bizottság feladata, amelyhez a szakmai-közigazgatási háttérrel a bizottság bővítési biztosa<sup>4</sup> alá tartozó Bővítési Főigazgatóság<sup>5</sup> adja. A csatlakozási folyamatban, sajátos, leginkább politikai véleményező szerepe van az Európai Parlamentnek is.

Amint a fentiekben idézett dokumentumokból is kitűnik, a koppenhágai kritériumok között szerepel az a feltétel is, hogy a csatlakozni kívánó államnak olyan intézményekkel kell rendelkeznie, amelyek, egyebek mellett biztosítják a kisebbségek védelmét is. A kilencvenes években induló, tömeges keleti bővítési folyamat kezdetén fontos és racionális lépés volt, hogy a kisebbségvédelem csatlakozási feltétellé váljék. Először is, mert az EU nem szeretne volna a keleti bővítéssel importálni a közép-kelet-európai etnikai feszültségeket, a parancsuralmi rendszerek megszűnésével egyre inkább felszínre törő meglévő és po-

<sup>3</sup> EURÓPAI BIZOTTSÁG – Kommunikációs Főigazgatóság: BŐVÍTÉSI POLITIKA, Brüsszel, 2014. [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/enlargement\\_hu.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/enlargement_hu.pdf) (2015. 05. 15.)

<sup>4</sup> A jelenleg hivatalban levő Juncker EU Bizottságában a bővítési biztos feladatait az Európai szomszédságpolitikáért és csatlakozási tárgyalásokért felelős biztos vette át.

<sup>5</sup> A Juncker Bizottság mandátumában a Bővítési Főigazgatóság hatáskörét az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága vette át.

tenciális interetnikus konfliktusokat, másrészt mert a nyelvi, kulturális sokszínűség védelmet érdemlő európai érték is (VIZI 2003: 5–6). Mindkét cél elérése leginkább a kisebbségvédelem, a kisebbségek jogainak a biztosításán keresztül lehetséges. A világos és racionális motiváció mellett azonban az is azonnal nyilvánvalóvá vált, hogy a kisebbségvédelmi feltétel meglétének a megítélése az EU számára korántsem lesz egyszerű feladat. Mit kell a kisebbségvédelem területén biztosítani a csatlakozni kívánó országoknak, milyen standardok alapján lehet és kell megítélni a tagjelölt államok politikáját a kisebbségek iránt, illetve milyen standardok alapján lehet és kell értékelni a tagállamok kisebbségekre vonatkozó törvényeit? A fő problémát az jelentette (és jelenti mind a mai napig), hogy a kisebbségek védelme nem tartozik az EU hatáskörébe, azaz az Acquis Communautaire nem szabályozza a kisebbségek helyzetét, nincsenek közös EU-standardok a kisebbségek helyzetére, jogaira és védelmére vonatkozóan, más szóval a kisebbségvédelem az EU-ban tagállami jogkör, így a tagállamok eltérően szabályozzák azt (KORHECZ 2013: 593). Továbbá, a nyugati országok csatlakozása során ilyen feltételt nem támasztottak a csatlakozni kívánó államok elé, tehát csatlakozás gyakorlatában sem alakultak ki EU-s kisebbségvédelmi standardok. Kisebbségvédelmi standardok nem voltak a keleti bővítés kezdetén, ezek kialakítása, a kisebbségvédelem tartalmának a meghatározása tehát menet közben történt, minden egyes csatlakozni kívánó ország esetében külön-külön. Az alábbiakban arra teszünk kísérletet, hogy tömören és szemelvényesen rámutassunk arra, mit kért számon az EU egyes csatlakozni kívánó országok esetében a kisebbségvédelem területén, illetve azt is vizsgáljuk, mennyire volt az EU következetes és sikeres a kisebbségvédelem feltételeinek a számonkérésében a 2004-es, a 2007-es és a 2013-as keleti bővítési forduló esetében.

### *1.2. A Kisebbségvédelmi feltétel számonkérése a keleti bővítés során*

Mint ismeretes, 2004-ben tíz új tagállammal bővült az EU, 15-ről 25-re nőtt a tagállamok száma. A tíz csatlakozó állam, Ciprus és Málta kivételével, mind volt posztoszocialista állam volt, amelyek közül soknak volt (és van) kifejezetten többnemzetiségű lakossága, és számos etnikai feszültséggel, konfliktussal terhelt történelme. A 2007-ben csatlakozó Romániára és Bulgáriára, valamint a 2013-ban csatlakozó Horvátországra is elmondható mindez. Mint arra már az előbbiekben is rámutattunk, az EU a keleti bővítés folyamatában nem rendelkezett kisebbségvédelmi standardokkal, sőt mi több, adminisztratív kapacitással sem, amely segítségével nyomon követhetné és értékelhetné a tagjelölt országok politikáját a kisebbségek iránt. Ennek ismeretében annak megállapítása, hogy mit és hogyan kért számon az EU a kisebbségvédelem vonatkozásában a tagjelölt országoktól, csakis az egyes országok időszakos országjelentéseiből



és azok összevetéséből következtethető ki. Jelesül a bővítés folyamatában az Európai Bizottság évi országjelentésekben értékeli a tagjelölt államok haladását és a koppenhágai kritériumoknak való fokozatos megfelelését. Így az éves országjelentések rendszeresen értékelték a kisebbségek helyzetét és az államok kisebbségvédelmi politikáját, a felfedett problémákra adott intézkedéseit is. Ami ezekből az éves országjelentésekből általánosságban kiolvasható és megállapítható, az a következő:

- az országjelentések kisebbségvédelemre vonatkozó részei rövidek és következetes rendszer nélküliek, mintegy tetszőlegesen foglalkoznak a kisebbségekkel összefüggő, egy-egy kérdéssel országonként,
- az országjelentések más-más kisebbségi problémákat vetnek fel a nemzeti kisebbségekre vonatkozóan egy-egy országban, különösebb logikai magyarázat nélkül, ez alól kivétel a romakérdés, amely a legtöbb országban folyamatosan nyomon követett problémakör,
- az országjelentésekben felvetett és az Európai Bizottság által megoldatlannak ítélt kisebbségi problémák úgy tűntek el esetenként a későbbi országjelentésekből, hogy azok vonatkozásában nem született elfogadható megoldás,
- az országjelentések a kisebbségvédelem vonatkozásában folyamatos kapacitáshiányról árulkodnak, azaz nem világos, hogy mit, hogyan és milyen források alapján értékelt a bizottság ilyen vagy olyan módon (VIZI 2013: 103–108).

A fent említett megállapítások alapvetően minden 2007-ig csatlakozó ország esetében helytállóak, lényeges változás csak a 2013-ban csatlakozó Horvátország esetében történt. Ennek az államnak a csatlakozása esetében – ennek komoly relevanciája van Szerbia és a többi, most a csatlakozás folyamatában levő ország esetében is – a csatlakozási tárgyalások előtt az EU megfogalmazta a kisebbségvédelem terén Horvátország iránti konkrét elvárásait, és megkövetelte, hogy Horvátország külön akciótervet készítsen azokról az intézkedésekről, amelyeket a kisebbségvédelem terén azonosított problémák megoldása érdekében foganatosítani szeretne. A kisebbségvédelmi akcióterv megvalósítását az EU a csatlakozási tárgyalások során kérte számon Horvátországtól a 23. tárgyalási fejezetben, amelyben az emberi és kisebbségi jogok megvalósítása szerepel.

### *1.3. Mit kényszerített ki az EU a keleti bővítés során a csatlakozó államoktól a kisebbségvédelem területén?*

Visszatekintve a keleti bővítés folyamatába, joggal tehető fel a kérdés, hogy mit kért számon az EU a csatlakozás folyamatában a koppenhágai kritériumok alapján a csatlakozni kívánó országoktól, kirajzolódtak-e bizonyos EU-s kisebbség-

ségvédelmi standardok ebben a döntően politikai folyamatban? Beszélhetünk-e konkretizálható és egységes minimális csatlakozási feltételekről a kisebbségvédelem terén? Hozott-e tartós eredményeket a kisebbségek jogainak a vonatkozásában az EU-s csatlakozás? Ezek a kérdések különösen azért fontosak, mert általánosan elfogadott vélekedés, hogy a csatlakozási folyamat az EU legfontosabb külpolitikai eszköze, amellyel érdemben volt képes politikai akaratát és értékeit szuverén államokra rákényszeríteni (WHITMAN–WOLF 2012: 12–13). A feltejt kérdésekre leginkább nemleges válaszokat adhatunk. Az Európai Bizottság, elsősorban a saját kisebbségvédelmi standardok hiányában, különösebb következetesség és logikai rendszer nélkül követte az országokban a kisebbségvédelem helyzetét, tetszőlegesen kiválasztva egy-egy témakört, megoldatlan kérdést. Sőt mi több, alkalmanként saját kritikus megállapításait is felülírta azzal, hogy miután konkrét hiányosságokat állapított meg a kisebbségvédelem terén (romakérdés), azok megoldása nélkül is megállapította, az adott ország eleget tesz a koppenhágai politikai kritériumoknak (VIZI 2013: 106). Mindebből arra a következtetésre juthatunk, hogy a csatlakozási feltételek között a kisebbségvédelem relatív jelentősége csekély, más az EU által politikailag fontosabb kérdések mögött. Mindazonáltal az alaposság és a tisztesség megköveteli tőlünk azt is, hogy ne hallgassunk el olyan konkrét eseteket, amikor az EU-csatlakozás folyamatában és annak nyomása alatt az országok konkrét változásokat eszközöltek a kisebbségvédelem terén törvényhozásban és kormánypolitikájukban egyaránt. A szakirodalom két ilyen esetet említ. Az egyik a kisebbségek állampolgárságának kérdése a balti államokban<sup>6</sup>, a másik pedig a diszkriminációellenes, esélyegyenlőségi jogszabályok és intézmények megalakítása (VIZI 2013: 109). Külön problémát jelent, hogy a még következetesen és sikeresen számon kért kisebbségi kérdésekben is gyakran visszarendeződés következett be az érintett keleti országokban a teljes jogú EU-tagság elnyerését követően (TABAJDI 2009: 52).

## II. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ EURÓPA TANÁCS EGYÜTTMŰKÖDÉSE – KÖLCSÖNVETT STANDARDOK

Mint ismeretes, az EU nem rendelkezik kisebbségvédelmi standardokkal, sem megfelelő adminisztratív kapacitással, humán erőforrással, amelynek segítségével értékelhetné a kisebbségek jogait és jogvédelmét egy-egy ország-

<sup>6</sup> Litvánia, Észtország és Lettország lakosságának jelentős százalékát a szovjet időszakban betelepülő oroszok teszik ki, a függetlenségüket visszanyerő balti államok, mindenekelőtt Észtország és Lettország szuverenitásuk védelmében sokáig megtagadták az állampolgárság megadását az orosz nemzetiségű polgároknak, akik esetenként az ország lakosságának közel a felét tették ki. Az EU-s csatlakozás során az érintett államok módosították állampolgársági és honosítási törvényeiket, ami az oroszok többsége számára megnyitotta az állampolgárság megszerzésének a lehetőségét.

ban. Ennek következményeire a fentiekben már rámutattunk. Ebben a helyzetben aránylag gyorsan felmerült annak a szükségessége, hogy az EU hatékony együttműködést alakítson ki más nemzetközi szervezetekkel annak érdekében, hogy pontosítsa a számon kért kisebbségvédelmi standardokat és azok betartását. Ebben a vonatkozásban két nemzetközi szervezet vált relevánsá, az Európa Tanács (a továbbiakban ET) és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (a továbbiakban EBESZ), ez utóbbi esetében főleg az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának intézménye. Mivel ez utóbbi intézmény elsősorban etnikai konfliktusok megelőzésével és árnyékdiplomáciával foglalkozik, a fő együttműködési partner az emberi jogok nemzetközi standardizációjára és védelmére szakosodott, legrégebbi és legteljesebb európai nemzetközi szervezet az ET lett. Az ET standardjainak és kapacitásainak az alkalmazása több szempontból is kézenfekvő volt. Először, mert az ET fogadta el azt a két, többoldalú nemzetközi egyezményt, amely a világon egyedülként szabályozza a nemzeti, nyelvi kisebbségek jogait, másodsor, mert az ET-nek tagja minden, az EU-ba csatlakozni szándékozó európai állam, sőt ezek többsége a két egyezmény aláírója is egyszersmind, harmadszor, mert az ET kialakította azt az adminisztratív kapacitást, amelyen keresztül folyamatosan értékeli a két egyezmény betartását az aláíró tagállamok részéről. Az ET már a berlini fal lebontása előtt kísérletet tett a nemzeti kisebbségek jogait biztosító egyezmény megalkotására, de a szocialista rendszerek bukása és ezen országok csatlakozása után ezek az erőfeszítések jelentősen felerősödtek. 1992-ben az ET elfogadta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját (a továbbiakban Nyelvi Charta), és felajánlotta az ET tagállamainak annak becikkelyezését. A Nyelvi Charta 1998-ban lett hatályos. A Nyelvi Charta jellegzetessége, hogy a nyelvi kisebbségeket közvetetten védelmezi, úgy, hogy az aláíró államok a védelmezett regionalis és kisebbségi nyelvek használatával kapcsolatban vállalnak különböző kötelezettségeket. Ami egyedivé teszi a Nyelvi Chartát, hogy az aláíró államok egyrészt meghatározhatják, mely kisebbségi és regionalis nyelvek vonatkozásában vállalnak jogi kötelezettségeket, sőt „à la carte” rendszerben arról is dönthetnek, milyen szintű védelemben milyen jogokat biztosítanak egy-egy nyelv vonatkozásában, azaz nem egyenlő, hanem testre szabható kötelezettséget vállalnak (DUNBAR 2009: 156–159). 1995-ben fogadta el az ET a Keretegyezményt a nemzeti kisebbségek védelméről (a továbbiakban Keretegyezmény), amely ugyancsak 1998-ban lett hatályos. Az egyezmény átfogó módon védelmezi a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, de ugyancsak közvetetten, azáltal, hogy keret jellegű kötelezettségeket állapít meg a tagállamok részére, amelyeket azok kötelesek a saját törvénykezésükbe belefoglalni (EIDE 2009: 121–123). Mindkét egyezmény végrehajtása hasonló módon biztosított, az aláíró államok által benyújtott időszaki jelentések rendszerén keresztül. Az aláíró államok háromévente rész-

letes jelentést tesznek az ET-nek a vállalásaik gyakorlati teljesítéséről, a feltárt hiányosságok orvoslásáról. Ezeket az országjelentéseket a Szakértői Bizottság (Nyelvi Charta), illetve a Tanácsadó Bizottság (Keretegyezmény) véleményezi, és a helyszíni szemlék után javaslatokat fogalmaz meg az adott állam számára. Ezek alapján az ET Miniszteri Bizottsága fogalmazhat meg javaslatokat a tagállamok számára. Noha az egyezményeket sok bírálat érte a puhány végrehajtási mechanizmus miatt, mára bebizonyosodott, hogy a monitoringeljárás és a független tanácsadó-szakértői bizottságok valódi jogi tartalmat biztosítottak az egyezmények rendelkezéseinek (EIDE 2009: 153–154). Az országjelentések és az azokat elemző bizottsági vélemények mára hatalmas értékes ismeretanyagot képeznek, akár „kvázi bírósági” joggyakorlatként és tekinthetünk rájuk, hiszen a független szakértőknek sikerült értelmezniük a sok esetben puhány általános normákat is. Tekinettel arra, hogy a Keretegyezményt a csatlakozási tárgyalások előtt minden EU-tagjelölt kelet-európai állam becikkelyezte (a Nyelvi Charta elfogadottsága nem ilyen széles körű), magától kínálkozott a lehetőség, hogy az EU, a koppenhágai kritériumoknak való megfelelést a Keretegyezmény monitoringeljárásához kösse (PAKER 2004: 46). Mindazonáltal az Európai Bizottság sokáig ódzkodott attól, hogy ezt nyíltan is megtegye, hiszen a Keretegyezményt máig sem cikkelyezte be mindegyik régi EU-tagállam (például Franciaország sem), tehát nem tekinthető univerzálisan elfogadott normának az egész EU számára. Ennek ellenére fokozatosan, de a bizottság és az EU-közigazgatás egyre többször értékelt a koppenhágai kisebbségvédelmi kritériumot a Keretegyezményre és annak végrehajtására hivatkozva. Az EU által az országjelentésekben számon kért legfontosabb megoldandó kisebbségi problémák egyre többször vágtak egybe a Tanácsadó Bizottság által kiemelt hiányosságokkal, feltárt és megoldásra váró problémákkal. Megállapíthatjuk, hogy amíg a múlt század kilencvenes éveiben, illetve századunk első éveiben az EU csak rendszertelenül és közvetetten hagyatkozott az ET kisebbségvédelmi standardjaira és gyakorlatára, addig ma már ott tartunk, hogy az EU gyakorlatilag teljes egészében az ET monitoringeljárásának eredményeit tekinti mércének és elvárásnak a tagjelölt államok kisebbségvédelme vonatkozásában. Az EU és az ET közötti együttműködés tehát egyértelművé és csaknem teljessé vált a kisebbségvédelmi standardok kialakításában, ami a tisztán politikai szempontok szerint értékelt koppenhágai kisebbségvédelmi kritériumoknak ma már valódi jogi tartalmat is biztosít.

### III. SZERBIA EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁSI FOLYAMATA ÉS A KISEBBSÉGVÉDELMI STANDARDOK

Szerbia 2012-ben nyerte el a tagjelölti státust, de a csatlakozási tárgyalások csak 2014-ben kezdődtek meg, akkor is csupán formálisan, hiszen egyetlen tárgyalási fejezet sem lett megnyitva. Az eltelt időszakban azonban számos olyan EU-s dokumentum született, amely részletesen taglalja a csatlakozási folyamat menetét, definiálja a tárgyalópartnereket, a csatlakozási feltételek ismeretében részletesen feltérképezi a szerbiai állapotokat és a foganatosítandó teendőket. Mindez releváns a koppenhágai kisebbségvédelmi kritérium vonatkozásában is. Mielőtt azonban részletesebben ismertetnénk a szerbiai kisebbségvédelemre vonatkozó hivatalos EU-s álláspontokat és elvárásokat, röviden ismertetnénk azt, hogy miként értékelte a tagjelölti státus 2012-es megadása előtt az EU a szerbiai kisebbségek helyzetét, Szerbia teljesítményét a kisebbségvédelem területén. Ehhez a legfontosabb segítséget azok az éves országjelentések adják, amelyeket az Európai Bizottság Szerbiával, illetve Szerbia és Montenegróval kapcsolatban adott ki az elmúlt több mint egy évtizedben. Ezek az országjelentések (Progress Report) a koppenhágai kritériumok vonatkozásában értékelték Szerbia haladását és teljesítményét, egyúttal kidomborítva a hiányosságokat is.<sup>7</sup> Ebben a tanulmányban nincs lehetőség ezen országjelentések részletes elemzésére, de néhány általános megállapítást a kisebbségvédelem vonatkozásában talán érdemes megfogalmazni:

- az országjelentések általában méltatóan szólnak a kisebbségvédelem jogi kereteiről, de a gyakorlati alkalmazás hiányosságai sokszor felvetődnek,
- az országjelentésekben visszatérő megoldatlan kisebbségi problémák jelennek meg, ezek a romakérdés, a szandzsáki bosnyákok és a dél-szerbiai albánok helyzete, valamint a nemzetiségi incidensek a Vajdaságban, de számos kisebbségi kérdés következtelenül megjelenik, majd eltűnik a jelentésekből,
- a vajdasági magyarok nevesítve ritkán jelennek meg, a vajdasági állapotok pedig inkább csak pozitív kontextusban jelentkeznek az értékelések során (KORHECZ 2012: 588–590).

A 2014-ig, de főleg a 2012-ig elfogadott EU-s szerbiai országjelentések kisebbségvédelmi megállapításainak ma már csekély jogi-politikai súlya van, mára ezek inkább jog- és politikatörténeti érdekességgé váltak. A Szerbiától számon kért kisebbségvédelmi elvárások és standardok 2013-tól kezdődően kezdtek konkrétan kiolvashatóak lenni az EU-s dokumentumokban. Itt most két friss EU-s dokumentum kisebbségvédelemre vonatkozó megállapításait és

<sup>7</sup> Az országjelentések elérhetőek a [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs) honlapon.

elvárásait ismertetnék. Az első, a 2014-es szerbiai országjelentés (Progress Report) kisebbségvédelemre vonatkozó megállapításai, a második pedig a csatlakozási tárgyalások 23. fejezetére vonatkozó Screening Report (a továbbiakban országértékelés) kisebbségvédelemre vonatkozó megállapításai és elvárásai, amelyek gyakorlatilag a 23. fejezet lezárásához szükséges kisebbségvédelmi standardok definiálása.

### *III.1. A 2014-es szerbiai országjelentés kisebbségvédelemre vonatkozó megállapításai*

Az Európai Bizottság 2014-es szerbiai, 122 oldalas országjelentése két rész keretében igen rövid terjedelemben foglalkozik a kisebbségvédelemmel. Először a koppenhágai politikai kritériumok vonatkozásában, másodsorban abban a fejezetben, amely Szerbia alkalmasságát elemzi a tekintetben, hogy rendelkezik-e megfelelő kapacitással, hogy teljesítse az EU-tagságból eredő kötelezettségeket. Ez utóbbi keretében a 23. fejezetben, amely az igazságszolgáltatással és az alapjogokkal foglalkozik. A koppenhágai politikai kritériumok vonatkozásában a jelentés három mondatban, hat sorban foglalkozik a kisebbségvédelemmel, amelyből kettő a romák helyzetére vonatkozik. A rendkívül általános megfogalmazás, az előző országjelentésekhez hasonlóan, elfogadhatónak tartja a kisebbségvédelem jogi kereteit, de rámutat a végrehajtás során jelentkező eseti hiányosságokra. A mintegy húsz oldalon keresztül tárgyalt 23. fejezetben belül a nemzeti kisebbségek helyzetével, a kisebbségvédelemmel csak három oldalon keresztül foglalkozik a 2014-es országjelentés. A három oldalból kettő konkrétan a dél-szerbiai albánok, a szandzsáki bosnyákok és romák helyzetével és konkrét problémáival foglalkozik. Tekintettel arra, hogy az albánok, a bosnyákok és a romák konkrét problémái nem érintik a vajdasági, így a magyar kisebbséget, ennek a résznek az ismertetésétől most eltekintünk. Ami az országjelentésben általánosan megfogalmazódik a kisebbségvédelem vonatkozásában, azt a következőképpen foglalhatjuk össze:

- a kisebbségvédelem jogi kerete működik, de helyenként következtelen a jogok tiszteletben tartása az anyanyelvi oktatás, a nyelvhasználat a kisebbségi nyelvű tájékoztatás és vallásgyakorlás területén,
- a nemzeti tanácsok helyzetét szabályozó törvényt mielőbb össze kell hangolni a szerbiai alkotmánybíróság döntésével, Szerbiának stratégiai cselekvés keretében többet kell fáradoznia a kisebbségek integrációján a szerbiai társadalomba,
- általánosan szükség van a kisebbségek nagyobb arányú foglalkoztatására az államigazgatási szervekben, közigazgatásban,

- működőképessé kell tenni a Köztársasági Nemzeti Kisebbségi Tanácsot és a helyi nemzetiségügyi bizottságokat,
- a Vajdaságban a kisebbségi jogokat magas szinten biztosítják, és az etnikai viszonyok is kielégítőek.<sup>8</sup>

Az országjelentés két tekintetben is fontos újdonságokat tartalmaz, először egyértelműen hivatkozik a Keretegyezményre vonatkozó harmadik tanácsadó testületi jelentéssel és annak megállapításaira, valamint megemlíti, hogy Szerbiát felhívták arra, hogy 2015 végéig külön akciótervet fogadjon el a kisebbségi jogok védelme érdekében.<sup>9</sup>

### *III.2. A 23. fejezetre vonatkozó országértékelés*

Az Európai Bizottság készítette el 2014-ben a 23. tárgyalási fejezetre (Igazságszolgáltatás és Alapjogok) az országértékelés javaslatát, amit végül az Európai Tanács Bővítési Munkacsoportja fogadott el (COELA).<sup>10</sup> Ebben a dokumentumban az EU világosan megfogalmazta egy-egy területen a feltárt hiányosságokat, és egyúttal világossá tette, mit vár el, milyen standardok alapján Szerbiától egyebek mellett a kisebbségvédelem területén is. A hatvanoldalas országértékelés első fejezetében két oldalon ismerteti a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó legfontosabb alkotmányos és törvényes rendelkezéseket, illetve az azokat érvényesítő intézményrendszert.<sup>11</sup> Az országjelentés az állam kapacitását értékelő III. fejezetében a bizottság konkrét értékelést ad a szerbiai kisebbségvédelemről és a szükséges teendőkről (50–51. oldal). Az értékelésben a bizottság elismerően szól a kisebbségvédelem jogi kereteiről, de ismételten kitér a jogérvényesítés problémáira egyes kisebbségi jogok (anyanyelvű oktatás, tájékoztatás, vallásgyakorlás és a nyelvhasználat) esetében, valamint szükségesnek tartja, hogy helyi szinten a közigazgatásban nagyobb arányban foglalkoztassák a nemzeti kisebbségek tagjait. Az országértékelés ebben a részben külön foglalkozik a nemzeti tanácsi törvény módosításával, amelynek figyelemmel kellene lennie a törvényre vonatkozó független testületek kritikáira, az ET Tanácsadó Bizottságának, a Keretegyezmény monitoringjának harmadik körében megfogalmazott meg-

<sup>8</sup> Evropska komisija: Republika Srbija 2014. Izveštaj o napretku, Brisel 08. 10. 2014. SVD (2014) 302, [www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/Izvestaj\\_o\\_napretku\\_dec14.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf) (2014. 05. 16.) 84.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Evropska komisija: Izveštaj o skriningu za Srbiju, Poglavlje 23. Pravosude i osnovna prava, EU MD 45/14, 15. 05. 2014, [www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023\\_SR.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf) (2015. 05. 16.)

<sup>11</sup> Ibid. 21–23.

jegyzésekre, valamint az Alkotmánybíróság döntésében megfogalmazott álláspontokra.<sup>12</sup> A továbbiakban ez a rész többnyire a romák helyzetével és az ezzel kapcsolatos tennivalókkal foglalkozik.

Az országértékelés végén a bizottság konkrét ajánlásokat (feladatokat) fogalmaz meg az igazságszolgáltatás és az alapjogok tekintetében. Ezek között foglalkozik a nemzeti kisebbségek jogaival, az egyik a romakérdéssel, a másik általánosságban a kisebbségi jogérvényesítéssel. Ez utóbbi külön kisebbségvédelmi akcióterv elfogadását célozza meg a meglévő kisebbségi jogok hatékony végrehajtása érdekében. Ennek az akciótervnek ugyancsak tartalmaznia kell azokat az intézkedéseket, amelyek a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának harmadik szerbiai véleményezésében megfogalmazott problémákra nyújtanának megoldást.

### *III.3. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának harmadik szerbiai véleménye (2014)*

Mint azt a fentiekben megemlítettük, Szerbia esetében az EU a kisebbségvédelmi kritérium teljesítését közvetlenül a Keretegyezmény monitoringja során a Tanácsadó Bizottság harmadik véleményéhez kötötte, amivel a lehető legnagyobb mértékben konkretizálta a számon kért kisebbségvédelmi standardokat. Ennek érdekében most röviden ismertetjük a 65 oldalas véleményben megfogalmazott legfontosabb ajánlásokat, amelyeket az EU a csatlakozási folyamat során Szerbiától számon kérhet.

A Tanácsadó Bizottság szerint:

- serkenteni kell a nemzeti kisebbségek részvételét a választási folyamatban, és erőteljes intézkedéseket foganatosítani annak érdekében, hogy a közigazgatásban, különösen az államigazgatásban csökkenjen a nemzeti kisebbségek elégtelen foglalkoztatása, folytatni a multietnikus rendőrségi erők létrehozására vonatkozó erőfeszítéseket,
- a nemzeti kisebbségek képviselőivel és a civil társadalommal együttműködve folytatni a munkát a nemzeti tanácsokról szóló törvény módosításain annak érdekében, hogy biztosított legyen a nemzeti kisebbségek hatékony részvétele az őket érintő kérdésekben,
- biztosítani kell, hogy azoknak a törvényi rendelkezéseknek a következetes alkalmazását, amelyek szabályozzák a kisebbségi nyelvek használatát a hatalmi szervekkel való kapcsolatokban helyi szinten, valamint serkenteni olyan állami hivatalnokok foglalkoztatását a helyi államigazgatásban, akik a nemzeti kisebbségek nyelvét szakszerűen használják,

---

<sup>12</sup> Ibid. 50.



- fokozni kell azokat az erőfeszítéseket, amelyek biztosítanak azoknak a szabályoknak az alkalmazását, amelyek lehetővé teszik a személyi és földrajzi nevek használatát a nemzeti kisebbségek nyelvén,
- biztosítani kellene a kisebbségi nyelvű médiumok fenntartható támogatását, valamint megvizsgálni a médiaprivatizáció és a digitális sugárzás hatásait a nemzeti kisebbségekkel együttműködve,
- kellene az erőfeszítéseket az anyanyelvű tankönyvek elérhetősége érdekében, és el kellene hártani azokat az akadályokat, amelyek a kisebbségi nyelvű oktatást hátráltatják,
- segíteni kell a helyi nemzetiségi viszonyügyi tanácsok létrehozását és munkáját a többnemzetiségű községekben.<sup>13</sup>

Itt jegyezzük meg, hogy a magyarság számára kiemelten fontos kérdésben, a nem területi autonómia ügyében, amely a választott nemzeti tanácsokon keresztül valósul meg Szerbiában, a Tanácsadó Bizottság megállapításai nem képeznek erős alapot a további autonómiaköveteléseknek. Ezen megállapításunkat egyebek mellett a véleményben megfogalmazott következő megállapításokra alapozzuk. A Tanácsadó Bizottság egyetlen helyen sem kifogásolja, hogy a nemzeti tanácsoknak nincsenek elégséges vagy megfelelő jogosítványai, hanem éppen ezeknek a jogosítványoknak a sokaságát emeli ki<sup>14</sup>, és felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzeti tanácsoknak nagyon széles, döntő szavuk van a kisebbségek képviselőiben.<sup>15</sup> Ugyancsak jellemző, hogy a Tanácsadó Testület vehemensen bírálja a kisebbségi és nem kisebbségi politikai pártok túlzott befolyását a nemzeti tanácsokban<sup>16</sup>, valamint kifogásolja a költségvetési finanszírozásra vonatkozó azon magyarok számára kedvező rendelkezéseket is, amelyek figyelembe veszik a meglévő kisebbségi intézményrendszer fejlettségét, és a vajdasági székhelyű nemzeti tanácsoknak külön támogatást biztosítanak.<sup>17</sup>

## ZÁRÓGONDOLATOK

Megállapíthatjuk, hogy 1993 óta, amióta a kisebbségvédelem az EU-bővítés politikai feltételei közé került, ez a bővítési feltétel egyre konkrétabb jogi tartalommal rendelkezik. Noha az EU az eltelt időszakban saját kisebbségvédelmi normákat nem alkotott, de az Európa Tanács Keretegyezménye egyre láthatóbban tölti be az EU-csatlakozás kisebbségvédelmi standardjának szerepét. Mire

<sup>13</sup> Savetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Treće mišljenje za Srbiju, 28. 11. 2013, ACFC/OP/III(2013)006, www.63–65

<sup>14</sup> Ibid. 53.

<sup>15</sup> Ibid. 55.

<sup>16</sup> Ibid. 56.

<sup>17</sup> Ibid. 55

Szerbia elkezdhetette a csatlakozási folyamatokat, nemcsak az vált egyértelművé, hogy a kisebbségvédelem vonatkozásában a Keretegyezményben foglaltak képezik a standardokat, hanem az is, hogy az EU a Keretegyezmény monitoringja során a Tanácsadó Bizottság legújabb megállapításait és ajánlásait kéri majd számon Szerbiától. Ez több szempontból is haladásnak számít, egyrészt mert a csatlakozás kisebbségvédelmi feltételei egyetlen előzőleg csatlakozott ország esetében sem voltak ilyen konkrétak, másrészt, mert a politikai kritérium jogszerűsítése mérhetőbbé és ellenőrizhetőbbé teszi a csatlakozni kívánó ország erőfeszítéseit. Hogy mekkora haladást és milyen engedményeket tesz Szerbia a kisebbségvédelem terén, azt döntően meghatározza majd a 2015 végéig elkészítendő kisebbségvédelmi akcióterv is, amelynek pontos tartalmára, érdekérvényesítő képességének arányában a Magyar Nemzeti Tanács és a Vajdasági Magyar Szövetség is hatni tud. Másrésztől, a világosan számon kért kisebbségvédelmi standardok megjelenése azt is lehetetlenné teszi, hogy ezen standardok tiszteletén kívül más kisebbségvédelmi kérdéseket is számon kérjenek Szerbiától. Mindennek ismeretében Szerbiától az EU-csatlakozás során nem lehet megkövetelni se a nemzeti kisebbségek számára garantált parlamenti helyek biztosítását, se a többségekben magyarok lakta térség területi autonómiájának törvényesítését, de azt sem, hogy kérelem nélkül rehabilitálják a kollektív bűnösség elve alapján elítélt magyarokat stb.

## IRODALOM

- EIDE, Asbjørn 2009. The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities = Henrard Kristin–Dunbar Robert (szerk.): *Synergies in Minority Protection – European and International Law Perspectives*, Cambridge 119–139.
- DUNBAR, Robert 2009. The Council of Europe’s European Charter for Regional or Minority Languages = Henrard Kristin–Dunbar Robert (szerk.): *Synergies in Minority Protection – European and International Law Perspectives*, Cambridge 155–174.
- KORHECZ Tamás. Evropska unija i zaštita prava nacionalnih manjina – S osvrtnom na proces učlanjenja Republike Srbije u Evropsku uniju = *PRAVNI ŽIVOT*, 12. 579–593.
- KORHECZ Tamás 2012. The European Union and the Protection of National Minorities – An Emerging System for the Protection of National Minorities in the European Union? = *Essays in Honor of Augusto Sinagra – Volume III (European Union Law)*, Aracne Editrice, Rome
- PAKER, Džon 2004. Postavljanje okvirne konvencije u širi kontekst: dostignuća i izazovi = *Popunjavanje okvira – Pet godina monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*, Novi Sad, 43–51.
- TABAJDI Csaba 2009. Chances of setting up a European Union minority protection system = Tabajdi Csaba (szerk.) *Minorities in Europe Unite!* Budapest 48–62.
- VIZI Balázs 2003. Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme = *PRO MINORITATE*, 2. 3–21.
- VIZI Balázs 2013. *Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest
- WHITMAN, G. Richard–WOLF, Stefan 2012. *The European Neighbourhood Policy in Perspective*. Palgrave Macmillan, Hampshire

*Forming Minority Protection Standards on  
Course of EU Accession*

The study attempts to answer two questions concerning the relationship between minority protection and the expansion of the European Union (hereinafter referred to as EU). The first issue is whether such minority protection standards have evolved in the past two decades which the EU consistently insists on for the candidate states. The second question is more tangible, researching what kind of minority protection standards are required by the EU from Serbia to fulfill in the accession criteria. After a concise review of the relevant facts, the study states that the EU does not possess its own minority protection standards, but during its expansion to the eastern countries certain standards have formed, what is more, there has been a notable advance on the matter. While in the first circle of eastern expansion standards in a legal sense were hardly noticeable, on course of the West Balkan expansion, particularly in case of Serbia, the required standards have become more concrete and measurable. Alongside with this, it is undeniable that the EU bodies have voted for the application of standards on course of monitoring the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities.

*Key words:* European Union, Serbia, process of accession, standards of protection of national minorities, national minorities, accession criteria

*Uspostavljanje standarda zaštite manjina u  
procesu pristupanja Uniji*

U studiji se traže odgovori na dva pitanja, koja se odnose na povezanosti zaštite nacionalnih manjina i proširenja Evropske unije (u daljem tekstu: EU). Prvo pitanje jeste, da li su se na osnovu tzv. kopenhagenskih političkih kriterijuma Evropskog saveta u zadnje dve decenije formirali standardi za zaštitu nacionalnih manjina, čije bi ispunjenje EU dosledno zahtevala od država kandidata koje bi želele da pristupe njenom članstvu. Drugo pitanje je konkretnije, i ispituje koje standarde zaštite manjina zahteva EU od Srbije da ispuni u toku procesa pristupanja. Nakon kratkog pregleda relevantnih informacija studija zaključuje da EU ne poseduje sopstvene standarde zaštite manjina, ali tokom njenog proširenja prema istoku realizovana je izrada izvesnih standarda, šta više, na ovom polju može da se konstatuje čak i egzaktan razvoj. Dok se u prvom krugu proširenja prema istoku jedva može da se govori o zahtevu standarda u pravnom smislu, dotle u toku njenog proširenja na Zapadni Balkan, a naročito u slučaju Srbije, zahtevani standardi su postojali

sve jasniji i merljiviji. Paralelno s tim, do danas je već postalo jednoznačno da su se organi EU odlučili za primenu standarda koncipiranih u toku monitoringa okvirnog sporazuma Evropskog saveta o zaštiti manjina.

*Ključne reči:* Evropska unija, Srbija, proces pristupanja, standardi zaštite manjina, nacionalne manjine, uslovi pristupanja

Beérkezés időpontja: 2015. augusztus 8.

Közlésre elfogadva: 2015. október 10.

Beretka Katinka

∴ Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék  
∴ beretka.katinka@gmail.com

## A NORMATÍV HATÁSKÖRMEGOSZTÁS VÁLTOZATAI EGYES EURÓPAI UNIÓS TAGÁLLAMOKBAN

– különös tekintettel azok alkalmazási lehetőségére a Vajdaságra

*Variations of Normative Division of Powers in Certain EU Member States  
– with Particular Reference to the Possibilities of their Application in Vojvodina*

*Varijante podele normativnih nadležnosti u pojedinim državama  
članicama Evropske unije  
– sa posebnim osvrtom na mogućnost primene u Vojvodini*

Az autonóm jogalkotó (normatív) hatásköröket tekintve nehezen alakítható ki egy általános elfogadott modell az összehasonlító jogban, azaz hogy mely társadalmi területeken milyen jogosítványokkal rendelkezik a szubnacionális entitás. Nemcsak az a fontos ugyanis, hogy mit, hanem hogy hogyan szabályozhat egy-egy autonóm terület; ennek vonatkozásában azonban még a klasszikus területi autonómiák sem egységesek. A szubnacionális entitások legfontosabb jogosítványainak típusai törvényhozó, a törvénnyel összhangban gyakorolható normatív, illetve a törvény végrehajtására szolgáló adminisztratív-szabályozói funkciók szerint csoportosíthatóak. Gyakran azonban még egy ugyanazon államon belül is lehetnek ennek kapcsán különbségek, legyen szó akár regionális államokról, akár aszimmetrikusan decentralizált berendezésű országokról.

A tanulmány célja, hogy nagy vonalakban bemutassa az ismertebb (a spanyol és olasz régiók, az Åland-szigetek) és a kevésbé ismert területi autonómiák (Grönland) jogalkotásának szabályozását az Európai Unióban, és megvizsgálja ezen szabályozások analóg alkalmazásának lehetőségét a Vajdaságra.

*Kulcsszavak:* területi autonómia, normatív hatáskörmegosztás, tartományi/regionális jogalkotás, Európai Unió, Vajdaság Autonóm Tartomány

### 1. A SZUBNACIONÁLIS JOGALKOTÁST ÉRINTŐ ELMÉLETI FOGALMAK KONCEPTUALIZÁLÁSA

Manapság minden és mindenki autonómiára vágyik: autonómiára vágyik az egyén mind a magán-, mind pedig a szakmai életében, de ugyanúgy autonómiáért küzdenek az egyetemek, tudományos intézetek, sőt még a helyi önkor-

mányzatok is – bizonyos fokon. Ebből kifolyólag az autonómia fogalmát egyre többen egyre többféle kontextusban használják; nincs ez másként a Vajdaság vonatkozásában sem.

Autonómiát kérni – adni ennek a tartománynak valójában annyit jelent, hogy az ország határain belül a központi hatalom olyan hatáskörökkel ruházza fel a Vajdaságot, amely hatásköröknek köszönhetően a saját területét és az ott élő polgárokat érintő kérdések megoldásában (mely magába foglalja a problémák, ügyek megoldását szolgáló megfelelő jogszabályok megalkotását is) teljes egészében vagy részben önálló a központi törvényhozótól. Egyszerűsítve, a területi autonómia lényege, hogy saját specifikus viszonyainak szabályozására, ideértve saját hatalmi szerveit, önálló, a központi törvénykezéstől független vagy legfeljebb a központi kerettörvénykezéstől függő, normatív hatáskörökkel rendelkezik. Ennek értelmében nem beszélhetünk területi autonómiáról, ha az adott entitás nem rendelkezik az önálló jogalkotói jogosítványok minimumával. Az autonómia mértéke ugyanis minden esetben az adott entitás *jogalkotói hatásköreinek* terjedelméből vezethető le (BOGNÁR 2007: 10). A Vajdaság esetében is ezen minimumtól függ, többek között, az eszközök racionális és a valós igényekkel összhangban történő elosztása, illetve az egyre halványuló vajdasági regionális identitás ápolása (fejlesztése).

Egy autonóm terület jogalkotói hatáskörei alatt egyaránt érthetjük a törvényhozó hatalom vertikális megosztását az adott autonóm terület és a központi hatalmi szint között, de idetartoznak még azok a normatív hatáskörök is, melyek révén a szubnacionális (államszint alatti) entitás a központi hatalmi szint által elfogadott törvénnyel összhangban önálló jogot, regionális/tartományi jogot alkot – ez utóbbi esetben egyébként a régió/tartomány akár regionális/tartományi törvényt, akár törvénytől alacsonyabb rangú jogszabályt hoz, annak összhangban kell állnia a központi törvénnyel. Más szóval, autonómiáról beszélhetünk törvényalkotó hatalom nélkül is, ha a szabályozói hatáskör elsősorban nem adminisztratív, hanem jogszabályozói, azaz normatív, jogalkotói jellegű, más szóval eljárás esetén független jogi alapot biztosíthat egy bírósági ítélet számára (SUKSI 2011: 15–16). A regulatív-adminisztratív jogosítványok gyakorlása során született jogszabályokról ugyanez azonban már nem mondható el. Ezért bár a gyakorlatban e két fogalom rendszerint összemosisodik, a jogalkotói hatáskört feltétlenül meg kell különböztetni a törvény végrehajtását szolgáló szabályozói hatáskörtől. Például a Vajdaság hatásköreiről szóló alkotmánynorma<sup>1</sup> és az az alapján elfogadott hatásköri törvény<sup>2</sup> sem érzékelteti megfelelő módon a tartományi jogalkotás, illetve a tartományi jogszabályok révén történő törvényvégrehajtás közötti különbségeket, hiszen mindkét esetben az adott tartományi érdekű *ügy törvénnyel összhangban történő szabályozásáról* beszél.

<sup>1</sup> A Szerb Köztársaság Alkotmánya, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám, 183. szakasz.

<sup>2</sup> Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek meghatározásáról, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 99/2009. szám és 67/2012. – AB határozat.

Ez a szabályozás pedig csak abban az esetben felelhet meg a szabályozás normatív, azaz jogalkotói minőségének (értsd jogszabályozás), ha azon központi törvény, mely a szabályozás keretét adja (rendszerint az adott társadalmi területre vonatkozó ágazati törvény), nem üresíti ki a tartományi jogszabályt; tehát figyelembe veszi a vajdasági jellegzetességeket és nem csak az autonómia szempontjából jelentéktelen kérdésekre korlátozza a tartomány által szabályozható és *jogszabályozható* társadalmi viszonyokat. Az „önálló szabályozás” „a »kreativitásnak« vagy a »befolyásnak« olyan teret enged a normaalkotás során, amely a pusztá végrehajtás esetében nem lehetséges”.<sup>3</sup> Ezzel a mérlegelési diszkrécióval a törvényvégrehajtással elsődlegesen megbízott államigazgatási szervek nem rendelkeznek; „az arra a kérdésre adandó válasz ugyanis, hogy egyszerű végrehajtási hatáskörrel vagy még a jogalkotási hatáskör gyakorlásáról van-e szó, attól függ, hogy e hatáskör milyen mértékben képes a [...] [tartomány – B. K.] mérlegelési mozgásterének szűkítésére az e hatáskör gyakorlásából eredő rendelkezés tartalmának meghatározása tekintetében.”<sup>4</sup>

Miután tisztáztuk, hogy jelen tanulmány kontextusában mit értünk jogalkotás alatt, fontos megvizsgálni a jogalkotás tárgyát, azaz hogy mit és milyen mértékben (módon) jogszabályozhat a központi hatalom és maga a szubnacionális entitás. Ez alapján pedig megkülönböztetjük a központi és a szubnacionális hatalmi szint saját jogalkotói hatásköreit, valamint a két hatalmi szint közös, ún. konkurens hatásköreit. Ezen felosztás rendszerint abból indul ki, hogy mely társadalmi területek vagy társadalmi viszonyok vonatkozásában rendelkezik az egyik hatalmi szint a másik hatalmi szinttel szemben kizárólagos hatáskörrel. A központi hatalmi szint számára kizárólagosan fenntartott területek általában a biztonságpolitika, a külkapcsolatok, a vám és pénzügyi rendszer, a bevándorlás és az állampolgársági ügyek, a határellenőrzés, a nemzetközi kommunikáció és közlekedés bizonyos elemei, az általános polgár- és büntetőjog, valamint a makrogazdaság (BENEDIKTER 2009: 50-51). Ezzel szemben a szubnacionális entitások „hatalmának” mértékét az alapján különböztetjük meg, hogy a gazdasági (pl. területfejlesztés, közművesítés, közlekedés, környezetvédelem, energetika), kulturális-oktatási (ideértve a sportot), valamint jóléti ügyek (pl. egészségügy, szociális védelem, nyugdíjak, szociális lakásügyek) meghatározásában és irányításában milyen befolyással vesznek részt (HOOGHE et al. 2010: 16-17). A területi autonómia jogalkotásának, elsősorban annak szabályozási tárgyától függően több fokozata van, de valójában még a viszonylag központosított országokban is a rekreáció, a kultúra, a vallási és lakásügyek, a közösségi ügyek, az oktatás, a közlekedés és a kommunikáció, a közrend és a biztonság kérdése, általában, valamilyen módon decentralizált (HOOGHE et al. 2010: 57).

<sup>3</sup> Pedro Cruz Villalón Főtanácsnok indítványa a C-427/12. számú EU bírósági ügyben, 63. pont.

<sup>4</sup> *Ibid.* 88. pont.

Az alkotmányozó vagy törvényhozó akaratától függően a hatáskörmegosztás számos modellje alkalmazható: 1) az alkotmány (vagy törvény) tételesen felsorolja, mely társadalmi területeken vagy társadalmi viszonyok vonatkozásában rendelkezik az egyik, illetve másik hatalmi szint kizárólagos jogalkotói hatáskörrel, mely esetben a két felsorolás egymástól független, azaz nincs a hatalmi szinteknek beleszólása egymás hatáskörgyakorlásába, 2) az alkotmány (vagy törvény) csak az egyik hatalmi szintre vonatkozólag nevesíti az általa jogszabályozható területeket vagy viszonyokat, míg a másik hatalmi szint minden fennmaradó terület vagy viszony jogszabályozásának vonatkozásában önálló, független, 3) az alkotmány (vagy törvény) a kizárólagos és fennmaradó hatáskörök meghatározása mellett megnevezi, mely területeken köteles a két hatalmi szint ún. konkurens hatáskörgyakorlás révén együttműködni.

A vertikális hatalommegosztás egyik fontos – bár nem kötelező – eleme a konkurens jogalkotás, amikor is a központi hatalmi szint által meghatározott keretek között mozogva a szubnacionális hatalmi szint jogszabályozza az egyes viszonyokat. A legtágabb keretet az alkotmányos elvek adják, de gyakori példa az is, hogy a központi hatalmi szint kerettörvényeket, általános alapelveket meghatározó törvényeket fogad el, amely lehetőséget nyújt a kormány vagy esetünkben a szubnacionális parlament részére, hogy parlamenti felhatalmazással élve a részletszabályokat maga állapítsa meg.<sup>5</sup> A szerbiai jogrendszer nem ismeri a kerettörvény fogalmát, hanem ágazati törvényekben szabályozza a tartományi jogalkotás tárgyát. Habár ez a megoldás nem egyedi, a legtöbb probléma abból ered, hogy az ágazati törvényekre épülő tartományi jogalkotás az ágazati törvények a Vajdaságot mellőző hozzáállása miatt nem tölti be valódi célját. A tudományos viták alkalmával a területi autonómiát ellenzők gyakorlati elutasítják a központi törvényi rendelkezések törvénytől alacsonyabb rangú tartományi jogszabállyal történő kiegészítését, részletezését, a magasabb szintű jogérvényesítés feltételeinek a megteremtését, rámutatva a két jogforrás jogerejében rejlő különbségekre. Ez a minta azonban nem (lenne) új keletű, ugyanis Szerbia jogtörténetét áttanulmányozva hasonló megoldást találhatunk például Vajdaság 1953-as statútumában is.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> URL:<http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=hu/request&view=pt&termuri=http://eurovoc.europa.eu/292632&language=hu> (2015. 07. 29.)

<sup>6</sup> Habár a Tartományi Népképviselőház nem rendelkezett törvényhozó hatalommal, (törvénytől alacsonyabb rangú) jogszabályaival oly módon egészíthette ki a szövetségi és a köztársasági törvényeket, hogy azok megfelelőképpen reflektálják a tartományi szükségleteket és jellegzetességeket. Ebből kifolyólag a köztársasági törvénykezésben megkülönböztették az ún. általános törvénykezést (kerettörvénykezést), valamint az ún. teljes köztársasági törvénykezést, amely értelmében meghatározott kérdéseket csak és kizárólag (szerbiai) törvénnyel lehetett szabályozni. Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, VAT Hivatalos Lapja, 5/1953. szám, 11. szakasz.



## 2. NORMATÍV HATÁSKÖRMEGOSZTÁS AZ ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGBAN

Az Európai Unió 27 tagállamában jelenleg 377, az unión kívül, de még az európai kontinensen pedig további 3 szubnacionális entitás<sup>8</sup> felel meg a területi autonómia jelen tanulmány kontextusában adott elvi meghatározásának, egy-egy nemzetközi szabályozás, illetve irányelv hiányában azonban mind a 40 területi autonómia saját „anyaországának” belső jogrendszerétől és politikai erőitől, azok változásaitól függ. Még magán az Európai Unión belül is lényeges különbségek mutatkoznak tagállam és tagállam között, hogy miként rendezik ezt, a sokak által csak „belső önrendelkezésnek” nevezett kérdést.

A területi autonómiának, ha az törvényhozó hatalommal rendelkezik, lehetőség van a központi kormányzásétól eltérő EU-politikát folytatni, pontosabban még a csatlakozási folyamat során a jelölt tagország központilag képviselt álláspontjától eltérni. Ennek több példáját is megtaláljuk a gyakorlatban. Például Dánián belül a két autonóm terület, Grönland és a Feröer szigetek nemcsak a központi hatalomtól, de még egymáshoz képest is eltérően viszonyultak a csatlakozási folyamathoz: Grönland lakossága 1985-ben (azaz Dánia 1973-as csatlakozását követően) népszavazáson döntötte el, hogy nem kíván tovább az EU része lenni<sup>9</sup> – bár ettől függetlenül a grönlandi polgárok EU-polgárok is egyben, a Feröer szigetek polgárok viszont nem szereztek ilyen státust.<sup>10</sup> Másik ismert példa az Åland-szigetek, mely törvényhozó területi autonómiaként a finn központi hatalomtól eltérően nem köteles minden, az egyébként központi hatalomra kötelező jellegű adózási irányelvet implementálni.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Olaszország (Friuli-Venezia Giulia, Szardínia, Szicília, Trentino-Alto Adige és Valle d’Aosta), Spanyolország (Katalónia, Baszkföld, Andalúzia, Galícia, Asturia, Cantabria, La Rioja, Aragón, a Baleari-szigetek, Murcia, Extremadura, Castille-León, Castille-La Mancha, a Kanári-szigetek, Valencia, Navarra és Madrid), Egyesült Királyság (Skócia, Észak-Írország és Wales, illetve egyes vélemények szerint a brit koronafüggőségek mint a Man-sziget, Jersey és a Guernsey-sziget), Finnország (Åland-szigetek), Dánia (Grönland és a Feröer szigetek), Belgium (a német közösség autonómiája), Franciaország (Új-Kaledónia és Francia Polinézia mint tengeren túli területek), Hollandia (Holland Antillák), Portugália (Azori-szigetek és Madeira).

<sup>8</sup> Moldávia (Gagauzia), Ukrajna (az aktuálpolitikai helyzet miatt bizonyos fokú fenntartással a Krími Autonóm Köztársaság), Szerbia (Vajdaság).

<sup>9</sup> Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities (Greenland Treaty), Official Journal of European Communities, No L 29, 01/02/1985.

<sup>10</sup> Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Rome Treaty, 299. szakasz 6. bekezdés a) pont. URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39c0.html> (2015. 07. 29).

<sup>11</sup> Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Protocol No 2 – on the Åland islands, Official Journal C 241, 29/08/1994, P. 0352.

Egy-egy szubnacionális entitás státusától függően – ezen státus alatt az adott terület politikai és jogi érdekérvényesítő képességét értem a csatlakozni kívánó tagállam jogrendszerén belül - külön, elsősorban gazdasági kapcsolatokat ápolhat az Európai Unióval anélkül például, hogy az integráció része lenne; más részről azonban azt is meg kell jegyezni, hogy ezen területek rendszerint nem a kontinentális Európa területén helyezkednek el. A gyakorlat azt mutatja, hogy ez a külön viszony keretében az adott entitás dönthet az uniós jog alkalmazásáról, illetve annak helyi bíróságok előtti alkalmazhatóságáról, az uniós polgárság felvételéről, az európai parlamenti választásokon való részvételről, a schengeni egyezmény aláírásáról vagy akár az uniós vám- és áfaövezetbe, illetve az eurózónához való csatlakozásról. Miután a törvényhozó területi autonómiák maguk is felelnek egy-egy, a hatáskörükbe tartozó társadalmi területre vonatkozó irányelv implementálásáért, lehetőségük nyílik azokat a saját viszonyaikhoz igazítani, az EU-jogot az adott autonóm entitás sajátosságaival, nem pedig szélesebb kontextusban, az egész állam jellegzetességeivel összhangban értelmezni. Természetesen ez a fajta hatáskörmegosztás könnyen vezethet konfliktushoz is, amikor például a szubnacionális entitás nem implementálja időben az uniós irányelvet, ezért azonban nem őt, hanem a tagállami státusú „anyaországát” vonják felelősségre.<sup>12</sup>

Az elkövetkezőkben az Európai Unió egyes tagállamaiban működő normatív hatáskör-megosztási modellek kerülnek bemutatásra az előző fejezetben már ismertetett szubnacionális jogalkotás elméleti jellemzőire alapozva, mely modellek, illetve jogalkotói megoldások kisebb-nagyobb módosítással sikerrel alkalmazhatóak lennének Szerbiában a hatályos alkotmány Vajdaság Autonóm Tartomány jogalkotói hatáskörgyakorlására biztosította keretek között is. A cél olyan „joggyakorlatok” ismertetése, melyek amellet, hogy az Európai Unión belül is elismert autonóm entitásként működnek, és befolyásoló faktorként jelennek meg saját „anyaországuk” és az EU viszonyában, egyben mintát szolgáltathatnak a Vajdaság jogalkotói autonómiaként való fejlesztésében.

### *2.1. Az egykori grönlandi modell*

Ha el is tekintünk a földrajzi adottságokból eredő, illetve kulturális különbségektől, Grönland 2009 óta inkább kvázi tagállam, mintsem területi autonómia státusban van jelen a dán jogrendszerben.<sup>13</sup> Történelmének egy bizonyos szaka-

<sup>12</sup> Például a C-225/96. számú, Bizottság kontra Olaszország ügyben 1997. december 4-én hozott ítélet, a C-87/02., számú, Bizottság kontra Olaszország ügyben 2004. június 10-én hozott ítélet vagy a C-139/04. sz. Bizottság kontra Olaszország 2006. január 12-én hozott ítélet.

<sup>13</sup> Az önkormányzati törvény garantálja a grönlandi nép függetlenedési jogát, a régió jogosítványát a központi törvények rendeleti szabályozással történő végrehajtására pedig teljes egészében eltörölte és az addigi regionális rendeleteket a regionális törvények

szában, pontosabban az 1978-as önkormányzati törvény hatálya idején azonban egyes, rá vonatkozó rendelkezések a Vajdaságra nézve is hasznosak lehetnek. Ez a jogszabály és a hozzáköthető időszak már csak azért is érdekes, mert egyszerű dán (azaz központi) törvényként garantálta Grönland számára a regionális törvényhozó hatalmat úgy, hogy ezt a dán alkotmány meg sem említi (említette).

A régió esete azonban több okból is specifikus. Az 1978-as önkormányzati törvény által tartalmazott jegyzék tételesen felsorolta, mely társadalmi területeken gyakorolhat Grönland törvényhozó hatalmat.<sup>14</sup> A feltételes mód azonban fontos, ugyanis a régió *választhatott*, hogy mely területeken, illetve egyes területeken belül mely kérdések vonatkozásában kívánt törvényhozó jogosítványival és az azzal járó végrehajtó hatalommal élni. Ez azt jelentette, hogy a régió fokozatosan, saját lehetőségeivel és szükségleteivel összhangban vehette át a törvényhozó hatalmat a központi hatalmi szinttől.<sup>15</sup> Ennek nem utolsósorban anyagi vetülete volt, hiszen mindazon kérdések pénzélése, melyek a regionális törvényhozó hatalom alá tartoztak, a grönlandi költségvetés terhére jelentek meg. Azok az ügyek viszont, melyek bár a jegyzéken szerepeltek, de Grönland által nem „átvett” ügyek maradtak, továbbra is a központi törvényhozás tárgyát képezték; és valójában itt találkozunk Grönland esete a Vajdaságéval. Az ily módon továbbra is az állam hatáskörébe tartozó kérdések szabályozását ugyanis a központi hatalmi szint a régióval történő egyeztetést követően a régió hatáskörébe ruházhatta át, de csak és kizárólag Grönlandra vonatkozó törvény elfogadásával; ebben az esetben azonban Grönland nem regionális törvényekkel, hanem ún. *regionális rendeletekkel* (azaz törvénytől alacsonyabb rangú aktusokkal) hajthatta végre a dán törvény rendelkezéseit.<sup>16</sup> Habár ez a gyakorlat első olvasatra nagyban hasonlít a mai vajdasági–szerbiai kapcsolatra, valójában Grönland–Dánia vonatkozásában a régió egy olyan törvénnyel összhangban járt el, amely egyedül rá vonatkozott.<sup>17</sup>

Függetlenül az önkormányzati törvényben szereplő jegyzéktől, szintén konzultációk útján Grönland további, egyébként központi hatáskörbe tartozó területen vehetett át normatív funkciókat (pl. a regionális zászlóhasználat ügyé-

---

szintjére emelte. 2009. évi 473. számú törvény Grönland önkormányzatáról. A törvény angol nyelvű fordítása: [http://www.stm.dk/multimedia/GR\\_Self-Government\\_UK.doc](http://www.stm.dk/multimedia/GR_Self-Government_UK.doc) (2015. 07. 29.).

<sup>14</sup> 1978. évi 577. számú törvény Grönland, jegyzék. A törvény angol nyelvű fordítása: [http://www.stm.dk/\\_p\\_12712.html](http://www.stm.dk/_p_12712.html) (2015. 07. 29.)

<sup>15</sup> Az átruházott területek jegyzéke az átruházás dátumával: [http://www.stm.dk/multimedia/GR\\_oversigt\\_sagsomr\\_270110\\_UK.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/GR_oversigt_sagsomr_270110_UK.pdf) (2015. 07. 29.)

<sup>16</sup> Törvény Grönland önkormányzatáról (1978) 5. cikk.

<sup>17</sup> Például a grönlandi egyházra vonatkozó 1993. évi 264. számú törvény, a grönlandi önkormányzati általános és alsó középiskolai oktatásra vonatkozó 1978. évi 579. számú törvény vagy éppen a grönlandi szakmai továbbképzésről szóló 1978. évi 582. számú törvény.

ben).<sup>18</sup> Ennek egyik előnye, hogy elkerülhető volt az önkormányzati törvény módosítása, azaz a jegyzék bővítése minden egyes alkalommal, amikor egy új szabályozandó, a régiót érintő kérdés felmerült.

Összegezve a fentieket, 1978 és 2009 között Grönland regionális törvényeket hozott az általa kiválasztott ügyek szabályozására, regionális rendeleteket alkotott a kizárólag rá vonatkozó dán törvények végrehajtására olyan ügyekben, melyek szabályozásának lehetőségét az önkormányzati törvény megteremtette, de a régió nem vette át, illetve regionális törvényekkel szabályozta azokat a kérdéseket is, melyek bár nem szerepeltek az önkormányzati törvény jegyzékében, a központi kormányzattal való konzultációt követően grönlandi hatáskörbe kerültek. Látható tehát a dán területi autonómia kodifikálatlansága, hiszen nem egy jogszabály nevesíti (nevesítette) az összes grönlandi hatáskört.

Ha a központi törvényhozó nem kívánta az autonóm területekre nézve kötelezővé tenni egyes törvényeit vagy pedig az autonóm terület döntése értelmében a saját törvényhozása alá tartozott az adott társadalmi terület – természetesen a régió szintjén –, a dán parlament az állami törvénybe kivételezési klauzulát épített be. Például „ez a törvény nem vonatkozik Grönlandra és a Feröer szigetekre, de királyi rendelettel hatályba léphet a Királyság ezen részein is, és az alkalmazása szempontjából szükség szerint módosítás tárgyát képezheti a Grönlandon és a Feröer szigeteken uralkodó külön feltételek miatt.”<sup>19</sup> Eszerint a kivételezés nem abszolút jellegű, de a tény, hogy az autonóm területek egyediségét minden esetben figyelembe kell venni, bizonyítja a finn törvényhozó pozitív hozzáállását a területi autonómia érvényesítéséhez.

## 2.2. A spanyol és az olasz regionalizmus

Grönlanddal ellentétben a Vajdaság spanyol, illetve olasz régiókkal való összehasonlítása igen gyakorta jelenik meg a tudományos vitákban. Az összehasonlítások azonban ahelyett, hogy az adott autonómiamodellek közötti hasonlóságra, egyes megoldások közötti átjárhatóságra mutatnának rá, inkább csak a különbségeket hangsúlyozzák.

Az *Estado de las Autonomias* jelenleg 17 önkormányzati közösséget, ún. autonóm közösséget foglal magába (Comunidades Autónomas), amelyek valójában egymással határos, közös történelmi, kulturális és gazdasági tulajdonságokkal rendelkező tartományok, szigetek, illetve történelmi regionális státusú tartomá-

<sup>18</sup> Törvény Grönland önkormányzatáról (1978) 7. cikk.

<sup>19</sup> A Dán Királyság 2007. évi 442. számú törvénye a pénzmosást és a terrorizmus finanszírozását megelőző intézkedésekről, 41. cikk. A törvény angol nyelvű fordítása: [https://www.finanstilsynet.dk/upload/Finanstilsynet/Mediafiles/newdoc/Acts/CAct442\\_110507new.pdf](https://www.finanstilsynet.dk/upload/Finanstilsynet/Mediafiles/newdoc/Acts/CAct442_110507new.pdf) (2015. 07. 29.).

nyok.<sup>20</sup> Hatásköreik mértékét pedig az határozza meg, hogy milyen hagyományokkal rendelkeztek az önkormányzati jogot megteremtő 1978-as spanyol alkotmány elfogadása előtti időszakban az autonómia terén. Így Katalónia, Baszkföld és Galícia régiók történelmi státusukból kifolyólag a legmagasabb szintű autonómiát élvezhetik, és a legszélesebb hatásköröket gyakorolhatják az alkotmány alkalmazásának első napjától kezdve, miután a múlt század harmincas éveinek elejétől és így a hatályos spanyol alkotmány elfogadásának idején is már rendelkeztek egyfajta autonómiastatútummal és átmeneti regionális intézményrendszerrel.<sup>21</sup> A többi régióknak viszont (Andalúzia kivételével) egytől egyig az autonóm közösséggé válásuk folyamatában egy lassabb, ötéves időszakra terjedő eljárásnak kellett eleget tenni, más szóval öt évet várni az autonómiastatútumuk elfogadását követően, hogy megfelelő statútummódosítással az alkotmány által garantált hatáskörökön túl is megfelelő kompetenciákat gyakorolhassanak.<sup>22</sup> Ez a minta hasznos elemeket tartalmaz a Vajdaságra nézve is, ugyanis ez az autonóm tartomány minden szempontból Szerbia történelmi régiójának számít, és a szerbiai rendszer esetleges átalakítása, regionális állammá történő transzformálása vagy pedig új, az egész ország területére kiterjedő szimmetrikus autonóm tartományi rendszer bevezetése alkalmával egy, a spanyol regionalizmusban alkalmazott eljárás révén megőrizhető lenne a Vajdaság elkülönülő jogállása, történelmi szerepe és lehetőség szerint magasabb fokú autonómiája a többi, újonnan kialakuló régióval, tartománnyal szemben.

Spanyolországban a hatalmi szintek közötti hatalom-, illetve hatáskörmegosztás alapját elsősorban nem az egyes társadalmi területek, hanem az egyes funkciók (törvényhozás, koordináció, szabályozás, végrehajtás és felügyelet) jelentik. Ezért lehetséges, hogy egy társadalmi területen belül – de nem ugyanazon társadalmi viszony vonatkozásában – mindkét hatalmi szint ugyanazt a funkciót gyakorolja, esetleg az egyik hatalmi szint felelős a törvényhozásért, a másik a végrehajtásért, de az is elképzelhető, hogy az egész társadalmi terület, annak minden funkciójával egy hatalmi szintnél összpontosul (JUBERIAS 1998: 209). Ezért a kizárólagos állami hatáskör magába foglalhatja a kizárólagosságot minden funkcióban egy adott társadalmi területen (teljes hatáskör) vagy egy társadalmi viszony vonatkozásában (korlátozottan kizárólagos hatáskör), (SEGADO 1992: 928–929), de ugyanúgy jelentheti csak a kizárólagos törvényhozást, amikor is minden egyéb funkciót maguk a régiók gyakorolják. Ha ezt a modellt a tizenhét autonóm régió és a két autonóm város statútuma által

<sup>20</sup> A Spanyol Királyság Alkotmánya, 143. cikk 1. bekezdés. Az alkotmány angol nyelvű fordítása: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/const\\_espa\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf) (2015. 07. 31.)

<sup>21</sup> A Spanyol Királyság Alkotmánya, átmeneti rendelkezések 2.

<sup>22</sup> A Spanyol Királyság Alkotmánya, 143. cikk.

felépített saját rendszer és általuk gyakorolt hatáskörök kontextusában szemléljük, világossá válik az autonómiák állama koncepció valódi jelentése. „A legmagasabb fokú aszimmetria a spanyol esetet jellemzi, mivel nem alkotmány határozza meg az autonóm közösségek hatalmát, hanem minden egyes autonóm közösség intézményeit és hatásköreit az autonómiastatútumuk determinálja, egy komplex aktus, amely egy különleges előkészítés eljárás tárgya, és amelyet nemzeti organikus törvény formájában fogadnak el.”<sup>23</sup>

A funkciók alapján történő hatáskörmegosztás egyébként sikereőbb megoldás lett volna Szerbia–Vajdaság viszonyában is a hatályos, nehezen értelmezhető alkotmánynorma helyett. Ugyanis a tény, hogy a szerbiai alkotmány mind a Szerb Köztársaság hatásköreit nevesítő 4. részben, mind pedig a tartományi hatásköröknél ugyanazon társadalmi területeket említi, megteremtette a már előzőekben bemutatott dilemmát annak kapcsán, hogy a tartomány a *törvénynyel összhangban történő szabályozást* eredeti vagy pedig átruházott hatáskörben végzi-e. Ha maga az alkotmány rendezné, hogy az egyébként központi hatalmi szint törvényhozó hatalmának tárgyát képező kérdésekben a tartomány milyen egyéb funkciókat láthat el, például kiegészítő jogalkotást, végrehajtást, felügyeletet, pénzelést és így tovább, elkerülhető volna a jogszabályok közötti kollízió ügye és ebből eredően a tartományi autonómiára való jog megsértése. A szerbiai alkotmány megfogalmazása nem elég precíz, hogy egyértelműsítse a Vajdaság szerepét egyes társadalmi területek vonatkozásában csak maga az alkotmány alapján. Más részről e tág koncepció lehetőséget adhatna ahhoz is, hogy a törvényhozó a tartományi törvényhozó hatalom garantálásán kívül jóformán minden egyéb jogosítványt átengedjen a tartománynak az alkotmány által tartományi hatáskörbe utalt társadalmi területeken. Ehhez kapcsolódóan megjegyezném, hogy a spanyol alkotmány igen részletes szabályokat tartalmaz a központi hatalmi szint hatáskörébe tartozó egyes jogosítványok (akár jogalkotói jogosítványok) delegálásáról<sup>24</sup>, illetve a regionális jogalkotásnak keretet adó központi organikus kerettörvények helyéről a spanyol jogforrási hierarchiában.<sup>25</sup> Bár láthatóan számos módon kapcsolható össze a központi és szubnacionális hatalmi szint jogalkotása, a szerbiai alkotmánybíróóság érdekes módon mégis elutasította az állam normatív hatáskörei átruházásának a lehetőségét az autonóm tartományra a hatásköri törvény normakontrollja során.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság), „Federal and Regional States,” CDL-INF (97) 5, Strasbourg, 1997. október 6. 12.

<sup>24</sup> A Spanyol Királyság Alkotmánya, 149. cikk 1. bekezdés 19) pont.

<sup>25</sup> A Spanyol Királyság Alkotmánya 150. cikk 1. bekezdés.

<sup>26</sup> A szerbiai alkotmánybíróóság értelmezésében „az átruházás mindig bizonyos közigazgatási feladatok, azaz a végrehajtó hatalom keretébe tartozó feladatok delegációját jelenti, amely értelmében, feltételesen szólva, az átruházható feladatokat az államigazgatás területét szabályozó törvény határozza meg.” IUz-353/2009. számú AB határozat, 21.

Bár a regionális államok mintapéldáiról van szó, a spanyol és az olasz regionalizmus között is számos különbség lelhető fel. Ennek egyik legszembetűnőbb példája, hogy Olaszország nem minden régiója számít területi autonómiának: 15 hagyományos régiója mellett csak öt tartozik a területi autonómia kategóriájába. Az alkotmány alapján mindkét régiócsoporthoz regionális törvényhozó hatalommal rendelkezik, és mindkét csoportnak egyformán kell tisztelni az állam kizárólagos hatásköreit. Alapvető különbség valójában a hagyományos és autonóm régiók státútumában és az ebből eredő jogalkotásban keresendő. Míg a hagyományos régiók státútuma regionális jognak minősül, és így kötelezően összhangban áll a központi hatalmi szint törvényeivel, az autonóm területek státútuma egyfajta alkotmánytörvény - egyedül az alkotmány alapelveinek kell, hogy megfeleljen -, amelyet az olasz alkotmánybíróság nem vizsgálhat felül (PETERLINI 2013: 129). Vajdaság státútuma e kettő keveréke: a tartományi intézményrendszer és szimbólumok vonatkozásában a tartományi státútum közvetlenül az alkotmány alatt áll, míg minden egyéb kérdésben, ideértve a tartományi érdekű ügyek szabályozását, összhangban kell állnia a törvényekkel. Bár hasonlóan a spanyol régiókhoz, az olasz régiókkal is igen nehéz összevetni a szerbiai tartomány helyzetét, az olasz regionalizmus evolúciója során, különösen a hagyományos régiók tekintetében, mégis felfedezhető implementálásra alkalmas „jógyakorlat”: például a 2001-es alkotmánymódosítást megelőzően a hagyományos régiók nem rendelkeztek primer törvényhozó kompetenciával, melynek eredményeképpen a regionális törvények az állami törvényekétől alacsonyabb jogerővel bírtak (hasonlóan a vajdasági tartományi jogszabályok és a szerbiai törvények viszonyához). Az alkotmánymódosítást követően azonban bővültek a regionális hatáskörök, és fokozatosan kiegyenlítődött az állami és regionális törvények jogereje.

Mind az állam, mind pedig a régiók (legyenek hagyományosak vagy külön státusúak) rendelkeznek kizárólagos hatáskörökkel; a fennmaradó társadalmi területek vonatkozásában pedig konkurens jogalkotói kompetenciákat gyakorolnak.<sup>27</sup> Ez a konkurens jogalkotás azt jelenti, hogy az állam megfelelő kerettörvényeket fogad el, a régiók pedig regionális ágazati törvényekkel részletes szabályokat alkotnak. A területi autonómiák esetében ez az ábra annyiban módosul, hogy a területi autonómia a státútumában maga választja ki, mely társadalmi területeken – akár az alkotmánytól eltérő módon – kíván konkurens, illetve kizárólagos hatáskörrel élni az ún. „kedvezőbb bánásmód” elve mentén. „Az alkotmányreform láthatóan kiszélesítette a hagyományos régiók autonómiáját, miközben az autonóm régiók autonómiastátútumukban defini-

<sup>27</sup> Az Olasz Köztársaság Alkotmánya, 5. fejezet. Az alkotmány angol nyelvű fordítása: [https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf) (2015. 07. 31.)

ált hatásköreinek köre egy olyan klauzulával maradt védve, amely lehetőséget teremtett, hogy csak a »kedvezőbb rendelkezéseket« alkalmazzák az adott autonómiarendszerre. Ez, az autonóm régiókkal (és tartományokkal) való kedvezőbb bánásmódot érintő »védelmi klauzula« szükségessé tette, hogy az új alkotmánynormákat »beleolvassák« a régi, autonómiastatútummal megalapozott rendszerbe, mielőtt minden konkrét esetben eldöntik, mely adott típus és ügy számít »kedvezőbbnek« a jelenlegi autonómia szintjéhez képest” (PAROLARI –VOLTMER 2008: 80).

Az autonóm státusú régiók, pontosabban statútumuk egy másik specifikuma az implementálásuk módja, különösen Dél-Tirol autonómiastatútumának vonatkozásában. Az állam, a régió és a régiót alkotó két tartomány képviselőiből delegált Vegyes Bizottság felel az autonómiastatútuma rendelkezéseinek végrehajtásáért.<sup>28</sup> A Vegyes Bizottság konzultatív testület, a statútum végrehajtásához szükséges aktusok elfogadására vonatkozó javaslatait az olasz kormány mégis módosítás nélkül, törvényerejű rendelet formájában fogadja el. Habár Dél-Tirolnak lehetősége lenne regionális törvényekkel, a központi hatalmi szint bevonása nélkül végrehajtani a statútuma rendelkezéseit, éppen a több hatalmi szint konszenzusára épülő rendszer miatt a statútuma implementálásán túl jóformán minden kérdésben az olasz kormányé a végső szó. Az olasz alkotmánybíróság több doktrináris döntésében rámutatott arra, hogy az eljárás, miszerint ezen aktusokat megegyezés és minden érintett fél paritása alapján hozzák meg, specifikus jelleget kölcsönöz számukra. Függetlenül attól, hogy alaki jogi szempontból az olasz kormány aktusairól van szó, és az alkotmány értelmében a törvényekkel megegyező erejű jogforrások, a specifikus eljárásban való meghozataluk miatt még a törvénytől is nagyobb erővel bírnak. „A procedurális fölény azt jelenti, hogy maga az egyenlő bánásmódon alapuló együttműködési eljárás, amelyen a vegyes bizottságok munkája és a törvényerejű rendeletek alapulnak, a végrehajtási rendelkezéseket egyfajta »alkotmányossági vélelemmel« ruházzák fel” (PALERMO 2008: 151). A Vajdaság esetében voltak a fentiekhez hasonló próbálkozások, amikor is a hatásköri törvény szintén vegyes bizottság felállítását írta elő, a szerbiai alkotmánybíróság azonban az idevágó rendelkezéseket alkotmányellenesnek nyilvánította.<sup>29</sup> Látható, hogy miközben az olasz doktrína értelmében az érintett felek pozitív együttműködése a regionális jog sikeres implementálása terén akár a törvény, esetenként pedig az alkotmány betűjét is felülírhatja, addig a szerbiai doktrína a tartományi autonómiára való jogot folyamatosan szűkítően értelmezi.

<sup>28</sup> Trentino-Alto Adige/Südtirol Autonómia Statútuma, 107. cikk. A statútum angol nyelvű fordítása: [http://www.provinz.bz.it/en/downloads/autonomy\\_statute\\_eng.pdf](http://www.provinz.bz.it/en/downloads/autonomy_statute_eng.pdf) (2015. 07. 31.).

<sup>29</sup> IUz-353/2009. számú AB határozat, 28.



### 2.3. Åland-szigetek: Az első területi autonómia

Finnország mint központi hatalmi szint és az Åland-szigetek között nem létezik hagyományos értelemben vett konkurens jogalkotás, hiszen az autonómiatörvény külön-külön nevesíti a két szint kizárólagos hatásköreit.<sup>30</sup> Ez pedig azt jelenti, hogy ha a régió elmulasztja a saját hatáskörébe tartozó kérdés szabályozását, a központi törvények nem nyernek automatikusan alkalmazást a szigeteken. A Vajdaság esetében ennek éppen ellenkezője áll fenn: ha egy tartományi érdekű ügynek számított kérdésben a tartomány nem hozza meg a megfelelő tartományi jogszabályt, az illetékes államigazgatási szervek által elfogadott, *de facto* a törvény végrehajtására szolgáló törvénytől alacsonyabb rangú aktus lép a helyébe. Bár ez a gyakorlat nem jogszerű, több példája is felfedezhető.

Valójában az Åland-szigetek esetében két jogalkotói eszközt érdemes megemlíteni, melyek kisebb-nagyobb módosításokkal alkalmazhatóak lennének Szerbiában is, és felváltanák az eddigi, a tartományi autonómiát kiüresítő gyakorlatot a központi szervek részéről. Az egyik ilyen megoldás a finn (központi) hatáskörben hozott törvény rendelkezéseinek az átvétele regionális törvényben. Ebben az esetben az Åland-szigetek parlamentje „átveszi”, azaz saját, regionális törvényébe ülteti a központi törvény rendelkezéseinek legtöbb 50%-át, azok mindenféle módosítása nélkül, azzal a céllal, hogy egy társadalmi terület, amely szabályozása részben regionális, részben pedig központi hatáskör egy aktusban, kodifikáltan kapjon helyet, illetve hogy a régió időben végrehajtsa az Európai Unióval szemben fennálló irányelv-implementálási kötelezettségeit (SUKSI 2011: 304). Az autonóm terület másik lehetősége, hogy ún. hivatkozási törvényt hozzon az egyébként saját hatáskörébe tartozó társadalmi területeken oly módon, hogy a regionális törvényben utal a központi törvény közlőszámára. A hivatkozási törvényeknek köszönhetően a szubnacionális entitás egyes kérdésekben igazodhat a központi standardokhoz, de mivel regionális hatáskörrel van szó, ezen standardokat részben saját szükségleteihez igazíthatja (SUKSI 2011: 305).

A Vajdaság esetében minden rugalmasabb jogértelmezést, új jogalkotói eszköz bevezetésének a lehetőségét olyan indoklással vetette el az alkotmánybíróság, hogy azokat Szerbia alkotmánya tételesen nem említi. A fent bemutatott finn törvényfajtákat azonban szintén nem a finn alkotmány teremtette meg, hanem a gyakorlat formálta a központi és szubnacionális hatalmi szint jó kapcsolatának és az ország uniós kötelezettségeinek a tiszteletben tartása céljából.

<sup>30</sup> 1991. évi 1144. számú törvény az Ålandi autonómiáról, 18. cikk. A törvény angol nyelvű fordítása: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf> (2015. 07. 31.).

### 3. A POZITÍV PÉLDÁK ALKALMAZÁSI LEHETŐSÉGE A VAJIDASÁGRA

Jelen tanulmány a teljesség igénye nélkül kívánta bemutatni egyes európai uniós tagállamok és területi autonómiáik közötti normatív hatáskörmegosztás modelljeit nem titkolt céllal, hogy néhol kritikusan mutasson rá a Vajdaság Autonóm Tartomány jogalkotói hatáskörei kapcsán fennálló tökéletlenségekre. Okulva az összehasonlító példákból, első és legfontosabb lépés a Vajdaság hatásköreit szabályozó törvény (ami az említett példákban autonómia- vagy önkormányzati törvényként jelenik meg) státusának meghatározása a szerbiai jogforrási hierarchiában, ezzel is kizárva az esetleges kollíziót a hatásköri törvény és egyes ágazati törvények között. A hatásköri törvény *lex specialisként* történő definiálása révén, új törvényfajta (pl. sarkalatos vagy organikus törvény) bevezetése nélkül, elkerülhetővé válna a *törvénnyel összhangban* alkotmányban használt kifejezés két-, (esetenként) többértelmű jelentése; azonban nem oldódna meg a fő dilemma a *szabályozni* kifejezés valódi értelméről.

Elfogadható lenne csak a Vajdaságra vonatkozó törvények, esetleg törvényhelyek megalkotása is, hiszen így egyértelműsíthető volna az autonóm tartomány területén és a tartomány területén kívül, az ország többi részén gyakorlandó jogalkotói hatáskörök megosztása. Ennek másik módozata, ha az ágazati törvényekbe nem pozitív, hanem negatív módon jelennek meg a tartományi jogosítványok; azaz nem azt írja elő a törvény, hogy a Vajdaság mit tesz (vagy mit tehet), hanem hogy mi *nem* vonatkozik rá. Az ilyen jellegű kivételezési klauzula lehet részleges, más szóval a törvény csak egyes részei nem vonatkoznak a Vajdaságra, illetve lehet teljes (ebben az esetben az egész törvény hatálya alól kivételt képez a tartomány). Opcionális kivételezési klauzulával pedig maga az autonóm tartomány dönthetné el, hogy élni kíván-e egyes normatív hatásköreivel, vagy pedig önmagára nézve kötelező jellegűnek ismeri el az érintett törvényhelyet.

Minden fenti jogalkotói gyakorlat igen intenzív együttműködést követel meg a központi és tartományi hatalmi szint szereplőitől, ez pedig magába foglalná az egyszer már alkotmányellenesnek nyilvánított vegyes bizottság vagy ehhez hasonló közös konzultációs testület felállítását. Mindaddig azonban, amíg az alkotmánybíróság a területi autonómiára vonatkozólag egy restriktív doktrínát követ, nemigen marad lehetőség a felsorolt törvényhozói megoldások kipróbálására, kialakulására, fejlődésére. Mindezek nélkül azonban a Vajdaság nem lesz több egy adminisztratív, közigazgatási régiótól az Európai Unióval való integrációt követően, melynek következményeként Szerbia a tartomány megkérdezése nélkül - hasonlóan a mai körülményekhez - csatlakozhat majd az uniós vívmányokhoz, ez pedig magában rejti a vajdasági érdekek teljes mellőzését nemcsak országos, hanem uniós szinten is.

## IRODALOM

- BENEDIKTER, Thomas 2009. *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*. Bolzánó
- BOGNÁR Zoltán 2007. *Kisebbségi autonómiák és a kisebbségek érdekeit szolgáló regionális autonómiák az Európai Unió tagállamaiban*. Kolozsvár
- HOOGHE, Liesbet–MARKS, Gary–SCHAKEL, Arjan H. 2010. *The Rise of Regional Autonomy – A comparative study of 42 democracies*. London – New York
- JUBERIAS, Carlos Flores 1998. Regionalization and Autonomy in Spain: The Making of the »Estado de las Autonomías« = Markku Suksi (szerk.): *Autonomy: Applications and Implications*. Hága, 195-221.
- PALERMO, Francesco 2008. Implementation and Amendment of the Autonomy Statute = Jens Woelk, Joseph Marko és Francesco Palermo (szerk.): *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*. Leiden, 143-159.
- PAROLARI, Sara–VOLTMER, Leonhard 2008. Legislative and Administrative Autonomy = Jens Woelk, Joseph Marko és Francesco Palermo (szerk.): *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*. Leiden, 77-103.
- PETERLINI, Oskar 2013. Foundations and institutions of South Tyrol's autonomy in Italy = Yash Ghai és Sophia Woodman (szerk.): *Practising Self-Government. A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge, 118-162.
- SEGADO, F. Fernández 1992. *El sistema constitucioinal español*. Madrid
- SUKSI, Markku 2011. *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. Heidelberg

## JOGFORRÁSOK

1978. évi 577. számú törvény Grönland. A törvény angol nyelvű fordítása: [http://www.stm.dk/\\_p\\_12712.html](http://www.stm.dk/_p_12712.html) (2015. 07. 29.)
1991. évi 1144. számú törvény az Ålandi autonómiáról. A törvény angol nyelvű fordítása: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf> (2015. 07. 31.)
2009. évi 473. számú törvény Grönland önkormányzatáról. A törvény angol nyelvű fordítása: [http://www.stm.dk/multimedia/GR\\_Self-Government\\_UK.doc](http://www.stm.dk/multimedia/GR_Self-Government_UK.doc) (2015. 07. 29.)
- A Dán Királyság 2007. évi 442. számú törvénye a pénzmosást és a terrorizmus finanszírozását megelőző intézkedésekről. A törvény angol nyelvű fordítása: [https://www.finanstilsynet.dk/upload/Finanstilsynet/Mediafiles/newdoc/Acts/CAct442\\_110507new.pdf](https://www.finanstilsynet.dk/upload/Finanstilsynet/Mediafiles/newdoc/Acts/CAct442_110507new.pdf) (2015. 07. 29.)
- A Spanyol Királyság Alkotmánya, 1978. Az alkotmány angol nyelvű fordítása: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/const\\_espa\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf) (2015. 07. 30.)
- A Szerb Köztársaság Alkotmánya, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Protocol No 2 - on the Åland islands, Official Journal C 241, 29/08/1994, P. 0352.
- Az Olasz Köztársaság Alkotmánya. Az alkotmány angol nyelvű fordítása: [https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf) (2015. 07. 31.)
- IÜz-353/2009 számú AB határozat, SZK Hivatalos Közlönye, 67/2012. szám

Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság), „Federal and Regional States”, CDL-INF (97) 5, Strasbourg, 1997. október 6.

Pedro Cruz Villalón Főtanácsnok indítványa a C-427/12. számú EU bírósági ügyben  
Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek meghatározásáról, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 99/2009. szám és 67/2012. - AB határozat

Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities (Greenland Treaty), Official Journal of European Communities, No L 29, 01/02/1985

Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Rome Treaty. URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39c0.html> (2015. 07. 29.)

Trentino-Alto Adige/Südtirol Autonómia Statútuma. A statútum angol nyelvű fordítása: [http://www.provinz.bz.it/en/downloads/autonomy\\_statute\\_eng.pdf](http://www.provinz.bz.it/en/downloads/autonomy_statute_eng.pdf) (2015. 07. 31.)

Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, VAT Hivatalos Lapja, 5/1953. szám

### *Varijante podele normativnih nadležnosti u pojedinim državama članicama Evropske unije*

*– sa posebnim osvrtom na mogućnost primene u Vojvodini*

U uporednom pravu teško može da se nađe jedan opšteprihvaćen model u vezi autonomnih normativnih nadležnosti, odnosno nema odgovora kakvim nadležnostima da raspolaže subnacionalni entitet u pojedinim društvenim oblastima. Po pravilu nije bitno šta može da reguliše jedna autonomna teritorija, nego i kako to da čini; međutim, čak ni klasične teritorijalne autonomije po ovom pitanju nisu jedinstvene. Tipovi najznačajnijih nadležnosti subnacionalnih entiteta mogu da se grupišu u zakonodavne nadležnosti, normativne nadležnosti koje se vrše u skladu sa zakonom, odnosno administrativno-regulativne funkcije u cilju izvršavanja zakona. Ali u vezi ove podele čak se i unutar iste države pokazuju razlike, bilo da je reč o regionalnim državama ili o državama sa asimetrično decentralizovanim uređenjem.

Cilj ovog rada je da u velikim crtama predstavi regulisanje normativnih nadležnosti poznatih (španske i italijanske regije, Oland ostrva) i manje poznatih (Grenland) teritorijalnih autonomija u Evropskoj uniji, i da prouči mogućnost analogne primene ovih regulativa u Vojvodini.

*Ključne reči:* teritorijalna autonomija, podela normativnih nadležnosti, pokrajinsko/regionalno regulisanje (normiranje), Evropska unija, Autonomna pokrajina Vojvodina

*Variations of Normative Division of Powers in  
Certain EU Member States*

*– with Particular Reference to the Possibilities of their Application in Vojvodina*

Regarding the autonomous legislative (normative) powers, it is difficult to form a generally acceptable model in comparative law, i.e. what is the supremacy of a subnational entity in certain social areas. Namely, it is important not only what an autonomous territory can regulate, but also how it is to be done; however, even the classical territorial autonomies are not uniform. The types of major powers of subnational entities can be grouped according to legislative, normative practicable in accordance with the law, as well as according to administrative-regulatory functions for the implementation of law. Often, however, within a same country there may be differences on this matter, be it regional states or asymmetrically decentralized countries.

The aim of the study is to outline the regulation of legislation in territorial autonomies that are more widely known of in the EU (Spanish and Italian regions, the Åland Islands) and those less familiar ones (Greenland), and looks into the possibilities of analogously applying these regulations in Vojvodina.

*Key words:* territorial autonomy, normative division of powers, provincial/regional jurisdiction, European Union, Autonomous Province of Vojvodina

Beérkezés időpontja: 2015. augusztus 2.

Közlésre elfogadva: 2015. október 10.



## Szügyi Éva

· Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar,  
· Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs  
· eva.szugyi12@gmail.com

# SZERBIA RÉGIÓI AZ EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁS TÜKRÉBEN

*Regions of Serbia in View of EU Accession*

*Regioni Srbije u svetlu pristupanja Evropskoj uniji*

Szerbia esetében az európai integrációs folyamat kezdetének a 2000-ben bekövetkezett politikai változásokat tekinthetjük. Az ország regionális fejlődését és decentralizációját az unióhoz való csatlakozás határozza meg. Ennek megfelelően formálja Szerbia gazdasági, társadalmi és jogrendszerét. Kialakította a NUTS régióit, a regionális fejlesztés intézményi infrastruktúráját, és meghozta a regionális fejlesztés dokumentumait.

A regionális politika és a decentralizáció megvalósulásának számos akadálya van: az állandóan változó hatalmakkal a regionális politika folyton más minisztérium hatáskörébe kerül, ami ellehetetleníti a célok hosszú távú megvalósítását, az aktuális politikai hatalom változó viszonyulása a decentralizációhoz, a centralizmus időről időre megtalálja a támogató tömeget, így a szerb regionális politika és területirányítás a területi integritást szem előtt tartva a régióknak marginális szerepet szán, rosszak a makrogazdasági mutatók, alacsonyok a külföldi tőkebefektetések. Ugyanakkor, bár Szerbia évek óta jogosult bizonyos európai uniós támogatásokra, azok felhasználása régióként nagyon eltérő.

A kétezres évek óta az egyébként is nagy regionális fejlettségbeli eltérések tovább nőttek. A déli régiók fejlettség tekintetében leszakadóban vannak, negatív demográfiai folyamatok jellemzik őket. A köztudatba fejlett régióként beépült Vajdaságban szintén egyre több a fejletlen község, míg Belgrád régióban koncentrálnak a tőke és a foglalkoztatottság, továbbá ez a régió adja a társadalmi termék csaknem felét.

*Kulcsszavak:* Szerbia, regionális fejlődés, decentralizáció, NUTS-régiók, regionális különbségek, európai uniós fejlesztési eszközök

## 1. BEVEZETŐ

Szerbiában a regionális fejlesztésnek a két világháború közötti időszakra visszanyúló hagyományai vannak, így a régió, a regionalizmus, a decentralizáció nem ismeretlen fogalmak az országban. Az eddigi fejlesztéseknek azonban számos hiányossága volt, és a várt eredmény – a fejletlen régiók felzárkóztatása – elmaradt. Az egyes régiók közötti fejlettségbeli eltérések továbbra is kiéle-

zettek, az európai uniós csatlakozásra váró országok közül Szerbiában a legnagyobbak: régiók szintjén 1 : 7-hez, önkormányzatok szintjén pedig 1 : 15-höz. Ezenfelül Szerbia örökölte az előző államok szerkezeti problémáit, az országot a negatív demográfiai folyamatok jellemzik, sok a fejletlen, leszakadóban lévő község, melyekben tartósak a szociális problémák. A decentralizációs és regionalizációs folyamatok alakulását hátráltatta az elhúzódó belpolitikai válság, a gazdasági recesszió és a késői társadalmi szerkezetváltás.

A balkáni háborúk után stabilizálódni kezdett a helyzet, és eljött annak az ideje, hogy az újonnan létrejött államok újra párbeszédet folytassanak egymással, és megkezdjék az együttműködést. A nyugat-balkáni országok közös célja immár két évtizede, hogy részeseivé váljanak az eurointegrációs csatlakozási folyamatoknak. Erre eltérő esélyük van, figyelembe véve, hogy fejletlen piacgazdaságokról van szó, nyitott etnikai, szociális és területi kérdésekkel. Kétségek merülhetnek fel a regionalizáció és a decentralizáció sikeres megvalósulásával kapcsolatban, csakúgy, mint az Európai Unióhoz való csatlakozás lehetőségével kapcsolatban is.

A nyugat-balkáni országok és az Európai Unió kapcsolatát tekintve elfogadott az a nézet, hogy a Balkánon csak az európai struktúrába történő integrálódás képes biztosítani a hosszú távú stabilitást (KEMENSZKY 2008). A jövőbeni EU-tagság lehetősége, a nyugat-balkáni államok belső jogrendszerének harmonizációja az Európai Unió jogrendszerével olyan pozitív gazdasági és jogi reformfolyamatokat indíthat el ezen államokban, amelyek biztosítják a belső stabilitást (GASMI 2007). Vagyis az uniós tagság és a régió stabilizációja egymást feltételezi és erősíti. Az Európai Unió bővítési politikája a stabilitás megteremtése után az „államépítés” ösztönzésére, a megfelelő intézményrendszer kiépítésére és a regionális együttműködésre irányult (LOPANDIĆ 2010).

Szerbiának át kellett gondolnia és újra kellett szerveznie társadalmi, gazdasági, jogi és egyéb struktúráit európai uniós csatlakozási törekvéseinek hatására. Ezzel összhangban a kétezres évek közepétől megkezdte jogrendszerének harmonizációját, kialakította NUTS-rendszerét, meghozta a regionális fejlesztés legfontosabb dokumentumait, és kialakította a regionális fejlesztés intézményi infrastruktúráját.

## 2. A NUTS-RENDSZER

Az EU-hoz való csatlakozás előfeltétele a NUTS-rendszer alkalmazása. A NUTS (Nomenclature d'unités territoriales statistiques – Nomenclature of Territorial Units for Statistics) alapelve, hogy figyelembe veszi a szervezeti területi elrendezést, általános földrajzi egységet jelent, és a felosztás hierarchikus. A Statisztikai Területi Egységek Nómenklatúráját az Európai Unió Statisztikai



Hivatala, az Eurostat alkotta meg annak érdekében, hogy az unió tagállamai területi egységeinek társadalmi-gazdasági adatai összehasonlíthatók legyenek egymással. Statisztikai céllal hozták létre még a hetvenes években, szerepe 1988-tól vált jelentőssé a közös regionális politika szabályozásával. A nómenklatúra ötfokozatú, ami azt jelenti, hogy az országok nagyságukkal összhangban öt területi szintet alakítanak ki és határolnak le. A NUTS 1 a makrorégió, amely NUTS 2 régiókból áll, ezeken belül NUTS 3 szinten körzetek vannak, végül a legalacsonyabb, a LAU 1 és LAU 2 szinten a községek és a települések találhatók. Vagyis a rendszer hierarchikusan határozza meg a területbeosztást, a NUTS-egységek átfedésmentesen határolják le az állam egész területét. Az Európa Tanács 2003-ban meghozta a NUTS-rendeletet, amellyel meghatározták a rendszer jogi kereteit, és ezáltal a későbbiekben csatlakozó államok számára szűkültek a lehetőségek. A szabályozás ugyanakkor a már régebben betagosodott államok területbeosztását elfogadta. A rendelet kétféle követelményt támaszt: meghatározza a NUTS 1, NUTS 2 és NUTS 3 egységek átlagos népességhatárait (1. táblázat), illetve rögzíti, mely közigazgatási egységekből kell felépülniük a NUTS-egységeknek.

1. táblázat. A NUTS-régiók kialakításánál alapvető kritérium a lakosok száma

Szint	Legalacsonyabb lakosságszám	Legmagasabb lakosságszám
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

*Forrás: Uredba o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica. Sl. Gl. RS br. 109/2009 i 46/2010*

A NUTS-rendszerben a legfontosabb szerepe a NUTS 2 régióknak van, ugyanis a közös regionális politika első célkitűzéséhez tartozó pénzügyi támogatások célterülete ez a szint. A támogatások célja, hogy a társadalmi, gazdasági, infrastrukturális szempontból elmaradott területeket felzárkóztassa. Az egyes térségek fejlettségét az egy főre jutó GDP-vel mérik.

A NUTS-egységeket közigazgatási egységek alkotják. Nem feltétlenül kell minden szintnek közigazgatási egységként működni, ellenben, ha egy területi szint nem közigazgatási egység, akkor azt alacsonyabb szintű közigazgatási egységek összevonásával lehet csak létrehozni.

Tehát a NUTS-régiókat azzal a céllal hozták létre, hogy az Európai Unióban belül a régiók adatai összehasonlíthatóak legyenek, azonban nem csupán statisztikai szempontból előnyös a rendszer, mivel segíti a közös regionális politika szabályozását is, figyelembe véve azt, hogy az egyes támogatások célterületeiként különböző területi szintek határozhatók meg.

Szerbia statisztikai (NUTS) rendszerének kialakítása az uniós csatlakozás nyomására történt meg. Szerbia Regionális Fejlesztési Törvényének értelmében 2009-ben hét NUTS 2-es régiót határoztak meg, majd a 2010-es törvénymódosítással, hosszas vita után, a számukat ötre csökkentették.

Szerbiát két NUTS 1 régió alkotja:

1. Észak-Szerbia
2. Dél-Szerbia

A NUTS 2-es területi egységet a következő régiók jelentik:

1. Belgrád régió
2. Vajdaság régió
3. Šumadija és Nyugat-Szerbia régió
4. Dél- és Kelet-Szerbia régió
5. Koszovó és Metóhia régió

A NUTS 2-es szint a regionális fejlesztéspolitika, a területtervezés és a megvalósítás feladatköréért felel. A törvény értelmében a régiók statisztikai funkcionális területi egységek, amelyet a területükön elhelyezkedő helyi önkormányzati egységek alkotnak.<sup>1</sup>

A létrehozott régiók (NUTS 2 szint) egy vagy több térséget/körzetet (NUTS 3 szint) foglalnak magukba, melyekből Szerbiában 30 található. A körzetek/térségek (NUTS 3-as szint) funkcionális területi egységek, a tervezés és regionális fejlesztéspolitika végrehajtásának hordozói (TRIPKOVIĆ 2009). A körzetek lakosságának száma 150 000 és 800 000 fő közt változhat. Nem rendelkeznek sem fővárossal, sem jogi szubjektivitással.

A körzeteket a községek (opština) alkotják (LAU 1 szint). A községek több települést (LAU 2 szint) összefogó, legalacsonyabb szintű közigazgatási egységek. Egy nagyobb lakosságszámú, központi szerepkört betöltő település és a körülötte fekvő kisebb települések alkotják. Egyenlő az önkormányzattal.

### 3. SZERBIA REGIONÁLIS POLITIKÁJA

Szerbiában a regionális politika terén történt változások a kétezres évek közepén kezdődtek az ország európai uniós csatlakozási törekvéseinek szorításában. Ekkor alkották meg és fogadták el a regionális fejlesztés legfontosabb dokumentumait.

---

<sup>1</sup> 4. szakasz. Zakon RR, 2009

A regionális fejlesztés dokumentumai:

- Nemzeti regionális fejlesztési terv
- Regionális Fejlesztési Stratégia 2007–2012
- Régiófejlesztések finanszírozási programjai
- Egyéb stratégiai dokumentumok (akciótervek, lokális stratégiák).

A regionális fejlesztés dokumentumai határozzák meg hosszú távon a fejlesztési irányokat. A fejlesztéspolitikai komoly hiányossága, hogy bár a legjelentősebb stratégiai dokumentumok még 2008-ban elfogadásra kerültek, számos lokális stratégia még a mai napig sem látott napvilágot. Ezenkívül a Regionális Fejlesztési Stratégia, mely a 2007–2012-es időszakra lett elfogadva, már régen lejárt, viszont a megvalósítását nem ellenőrizték s nem hosszabbították meg a dokumentumot.

A törvényi háttérrel elsősorban a Regionális Fejlesztési Törvény határozza meg. A törvényalkotási folyamatba már 2008-ban bekerült, azonban a centralista beállítottságú kormány és az akkoriban felelős minisztérium halogatták az elfogadását. Végül az Európai Unió szorításában kénytelenek voltak elfogadni a törvényt. Miután hatályossá vált, heves vita alakult ki körülötte. Majd 2010-ben módosították, és azóta a módosított törvény hatályos. A törvényben meghatározott területi felosztást a Területi Statisztikai Egységek Nomenklatúráját meghatározó Kormányrendelet által erősítették meg. Mivel az említett vita éppen a NUTS-felosztás körül alakult ki, ezért a törvénymódosítással a Kormányrendeletet is módosították.

Ezekon kívül nagyjából 31 törvénytől alacsonyabb rendű jogi aktus (rendeletek, határozatok, szabályzatok, ügyrendek, végzések) határozza meg külön az egyes szegmensek fejlesztéspolitikáját, a regionális intézményrendszer hálózatának kiépítését, egyéb nomenklatúrát, amely közvetlenül támogatja a decentralizációt, a kohéziót és a regionális politika eszközeinek és mechanizmusainak szabályozását.

A regionális politika megvalósításához kiépítették a regionális fejlesztés intézményi infrastruktúráját, ami hierarchikus felépítésű. Tanácsadói, végrehajtói és a regionális politika megvalósulását segítő egyéb feladatokat látnak el az intézmények három szinten: köztársasági, regionális és lokális szinten.

A regionális fejlesztés intézményrendszerét a következő intézmények alkotják:

- Nemzeti Regionális Fejlesztési Tanács
- Regionális Fejlesztési Tanácsok
- Gazdasági Minisztérium
- Nemzeti Regionális Fejlesztési Ügynökség
- Regionális Fejlesztési Ügynökségek

- Cégnyilvántartási ügynökség<sup>2</sup>
- Regionális Fejlesztés Egyéb hordozói (Szerbia Kormánya, Vajdaság Autonóm Tartomány, Belgrád Város, Szerbia Fejlesztési Alapja, helyi aktorok, gazdasági szubjektumok, önkormányzatok).

Az intézményi infrastruktúra kialakítása még folyamatban van, a regionális fejlesztési ügynökségek ugyanis még nincsenek hiánytalanul megalakítva. A regionális fejlesztési ügynökségeket a Nemzeti Regionális Fejlesztési Ügynökség akkreditálja. A kiegyenlített regionális fejlesztés megvalósítása érdekében NUTS 2-es régióként a törvény által meg van határozva a minimális számú regionális fejlesztési ügynökség. Ennél több tehát lehet NUTS 2 régióként, kevesebb azonban nem. Jelenleg 14 regionális fejlesztési ügynökség alakult meg országszerte, de ezek működése még a kezdeti fázisban van, és sok önkormányzat nem tartozik egyik regionális fejlesztési ügynökséghez sem. Ennek jelentősége leginkább az IPA keretében a tagjelölt státusú Szerbia számára elérhető támogatások fogadásában nyilvánul meg, illetve annak nehézségeiben. Az IPA-források pályázása, menedzselése és fogadása ugyanis a regionális fejlesztési tanácsokon, illetve azok munkaszervezetén keresztül, a regionális fejlesztési ügynökségek által kellene, hogy lebonyolódjanak. Így, amíg ezek megalakulása nem zárult le, s tagjaik száma és kiléte nem végleges, a fejlesztésre szánt eszközök nem kizárólag rajtuk keresztül jutnak el a célterületekre. Ez nehezíti a fejlesztések megvalósulását, amelyek egyelőre kimerülnek a humán erőforrás fejlesztésében és a kis- és középvállalkozások fejlesztésében, de ezek is a központból direkt módon kerülnek ki a régiók, illetve az önkormányzatok fejlettségi szintje alapján.

A régiók fejlettségi szintjük szerint két alapkategóriába sorolhatók:

- fejlett régiók – az egy főre jutó bruttó hazai termék a köztársasági átlag felett alakul a régióban
- fejletlen régiók – az adott régióban az egy főre jutó bruttó hazai termék a köztársasági átlag alatt alakul.

Az önkormányzatok fejlettségük szerint a következő csoportokba sorolhatók:

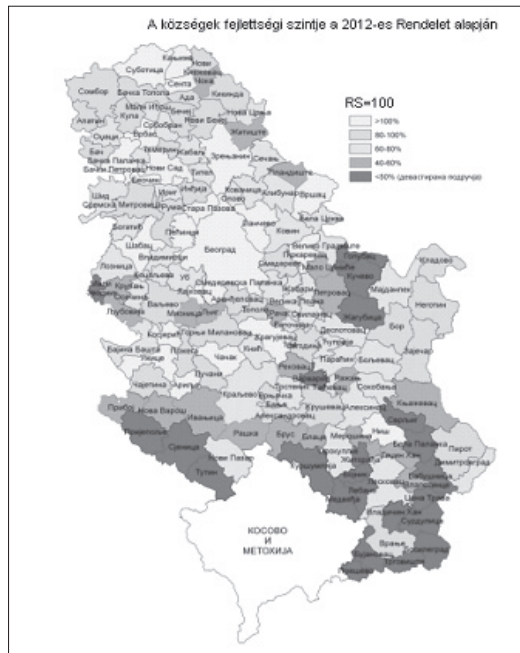
1. csoport – a köztársasági átlagot meghaladó fejlettségi szinttel rendelkező önkormányzatok
2. csoport – a köztársasági átlag 80–100 százalékát elérő fejlettségi szintű önkormányzatok

---

<sup>2</sup> 2012-ben a cégnyilvántartási ügynökség hatásköre jelentősen bővült.

3. csoport – a köztársasági átlag 60–80 százalékát elérő fejlettségi szintű önkormányzatok
4. csoport – a köztársasági átlag 60 százaléka alatti fejlettségi szintű önkormányzatok
5. csoport – leszakadóban lévő önkormányzatok, melyek fejlettségi szintje nem éri el az országos átlag 50 százalékát.

1. ábra: A községek fejlettségi szintje a 2012-es Rendelet alapján



*Forrás: Izveštaj o razvoju Srbije 2012.*

A fenti ábra jól mutatja, hogy leszakadóban lévő önkormányzatok (pirossal jelölve) főként a déli, délkeleti, határ menti területeken találhatók, de már Vajdaságban is megjelennek a román határ mentén. Az ábrán kirajzolódik az észak–déli irányú fejlettségi lejtő is, amit annak ellenére sem sikerült csökkenteni, hogy különböző eszközökkel már az első világháborút követő időszakban is igyekeztek mérsékelni. Az ábrán Koszovó és Metóhia fehérrel van jelölve, mivel erről a területről nem rendelkezünk aktuális statisztikai adatokkal. Tulajdonképpen már az 1991-es lakossági összeírásakor sem sikerült minden községben összegyűjteni a kívánt adatokat. Koszovó helyzete Szerbián belül, illetve Koszovó és Szerbia helyzete igen sajátos. Egyrészt Koszovó autonóm tar-

tomány volta miatt, másrészt a tartomány egyoldalú függetlenségi kikiáltása miatt. Ugyanakkor Szerbia területi felosztásában Koszovó NUTS 2 régióként is szerepel, mint fejlesztendő terület. Reális módon azonban az idevonatkozó fejlesztési stratégiák a szerbek által lakott tömbterületekre korlátozódnak. A kettős helyzetet tovább bonyolítja, hogy Szerbiára e kérdésben egyrészt az Európai Unió van kihatással, amely csatlakozási feltételként tüzte ki Szerbia Koszovóval való viszonyának rendezését, másrészt nem feledkezhetünk meg Szerbia orosz befolyásoltságáról sem.

#### 4. REGIONÁLIS KÜLÖNBSÉGEK SZERBIÁBAN

Szerbia népességének fogyása megegyezik az Európára jellemző tendenciával. A természetes szaporulat csökkenése gyakorlatilag egész Szerbia területére jellemző. Ez a tendencia a lakosság elöregedéséhez vezet. A központi probléma egyrészt a „fehér halál”, vagyis, hogy az élveszületések száma kisebb, mint az elhalálozásoké, ezáltal a lakosság képtelen reprodukálódni, másrészt pedig a migráció okozta népességcsökkenés okoz problémát. 2013-ban a természetes szaporulat  $-4,8\%$  volt. Az átlagéletkor 42,4 év<sup>3</sup>, ami egyike a legmagasabbaknak, nem csupán európai, de világviszonylatban is. Régiós szinten vizsgálva a kérdést, megállapítható, hogy legnagyobb mértékben Dél- és Kelet-Szerbiát sújtja a népességcsökkenés problematikája, ahol a lakosság 27 százaléka 60 év feletti. A népsűrűség országos átlaga 92,6 fő négyzetkilométerenként. Regionális bontásban a népsűrűség hatalmas eltéréseket mutat: Belgrád régió a maga 515 fős négyzetkilométerenkénti népsűrűségével több mint ötször nagyobb a többi régiónál, különösen Dél- és Kelet-Szerbia régiónál, melynek népsűrűsége mindössze 63 lakos négyzetkilométerenként (2. táblázat).

2. táblázat. Általános adatok

Régió	Terület (km <sup>2</sup> )	Mezőgazdasági terület (%)	Települések száma	Népesség	
				Összesen	fő/km <sup>2</sup>
Belgrád	3 226	67,2	157	1 647 490	515
Vajdaság	21 603	82,5	467	1 945 780	90
Šumadija és Nyugat-Szerbia	26 495	60,1	2 112	2 024 316	76
Dél- és Kelet-Szerbia	26 246	57,6	1 973	1 641 167	63

*Forrás: Saját szerkesztés Szerbia Statisztikai Hivatala adatai alapján*

<sup>3</sup> Statisztikai Évkönyv, 2013

Szerbia depopulációs tendenciáját leginkább a migrációs komponens határozza meg, mivel a menekültek és betelepültek száma erősen befolyásolja azt. A 2011-es lakossági összeírás alapján Szerbia lakosságának 55 százaléka autochton. Szerbia Statisztikai Hivatalának definíciója szerint ez a lakosságnak azon részét jelenti, akik születésüktől ugyanazon a helyen laknak. Az autochton lakosság legnagyobb részben (59 százalék) a déli régiókban él. Országos szinten a betelepült lakosság struktúrájában a legtöbben más körzetből érkeztek (38 százalék). Ez azért jelentős, mert régiók közti migrációra utalhat. Ezt követi az egyazon község más településéből betelepültek száma (22 százalék), majd a volt jugoszláv tagállamokból érkezők (21 százalék). Belgrád régióban a betelepült lakosság száma meghaladja az autochton lakosság számát (1. táblázat), míg Vajdaság régióban legnagyobb a számuk (891 856 fő). A régiót emiatt érdemes kicsit mélyrehatóbban megvizsgálni e tekintetben.

Vajdaság autochton lakossága tehát 54 százalék, 46 százalék pedig betelepült. Az össz betelepültek 63 százaléka az országhatárokon belülről érkezett, legnagyobb részben (30 százalék) más körzetből, ami utalhat más régióra is. A külföldről betelepültek arányában a volt jugoszláv tagállamokból érkezők vannak túlsúlyban (34 százalék). A volt jugoszláv tagállamokból betelepültek egyébként legnagyobb számban a Vajdaságba települtek be. Az alábbi táblázat (3. táblázat) nem mutatja ki hányan vándoroltak el a térségből, viszont a bemutatott arányszámok így is komoly lakosságcserét feltételeznek, ha figyelembe vesszük azt, hogy hányan hagyták el végleg a tartományt az elmúlt évtizedek migrációs hullámaival, ami az utóbbi évtizedekben döntően megváltoztatta Vajdaság régió lakosságának etnikai összetételét.

A betelepült lakosság száma a déli régiókban valamivel alacsonyabb az országos átlaghoz viszonyítva, ami azt mutatja, hogy ebből a régióból inkább ki-felé áramlik a lakosság.

3. táblázat. A lakosság migrációja a 2011-es lakossági összeírás adatai alapján %-ban

Szerbia Köztársaság					
	Összesen	Észak-Szerbia		Dél-Szerbia	
		Belgrád régió	Vajdaság régió	Šumadija és Nyugat-Szerbia régió	Dél- és Kelet-Szerbia régió
Összesen	100	100	100	100	100
Születésétől ugyanazon a helyen lakik	55	48	54	59	59

Betelepült összesen	45	52	46	41	41
Szerbiából	76	68	63	87	91
Más településről	22	5	17	35	32
Más községből	17	12	16	19	21
Más körzetből	38	51	30	33	38
Külföldről	24	32	37	13	9
Volt jugoszláv tagállamból	21	29	34	11	7
Más országból	3	3	3	2	7
Ismeretlen	0	0	0	0	0

*Forrás: Saját szerkesztés a Statisztikai Évkönyv 2014 adatai alapján*

Szerbia területe túlnyomórészt rurális, illetve hegyvidéki. Ezekről a területekről jellemzően a nagyobb városokba költözik a lakosság, ezért a rurális és hegyvidéki területek fokozatosan elnéptelenednek, lakosságuk előregszik, a munkaképes lakosság száma egyre csökken, aminek következtében növekszik a gazdasági függőség mutatója, mivel az aktív lakosság száma lassabban növekszik, mint az eltartottak száma. Várhatóan a közeljövőben mindez komoly szociális és gazdasági problémákhoz fog vezetni. A vidéki, főként pedig a hegyvidéki népek lassan elszigetelődnek. Az elnéptelenedés nem csupán a hegyvidékre jellemző, a rurális térség legnagyobb problémája szintén a vidéki lakosság migrációjával hozható összefüggésbe, de a népességvesztés a dombvidéket és az alföldet is sújtja.

A lakosság iskolázottsága hatással van a migrációs mozgásra, de a régiók fejlettségi szintje is mérhető általa. A 2011-es lakossági összeírás alkalmával megállapították, hogy Szerbia lakosságának 1,96 százaléka írástudatlan. Észak- és Dél-Szerbia régiói között az iskolázottság tekintetében is nagy különbségek tapasztalhatók (4. táblázat). Az ország 15 évnél idősebb lakosságának 2,67 százaléka nem rendelkezik semmilyen iskolai végzettséggel, Belgrád régióban ez az arány mindössze 1,17, Vajdaságban 2,32, míg a déli régiókban 3,5 százalék körül mozog. A lakosság legnagyobb része középiskolai végzettségű. Egyetemi diplomával a 15 évnél idősebb lakosság 10,6 százaléka rendelkezik. A legtöbb diplomás Belgrád régióban él, ami annak is betudható, hogy Belgrádban számos államilag elismert és magánegyetem is működik, melyek jól felszereltek, és színvonalas oktatást nyújtanak. A körzetek különösen nagy eltérést mutatnak regionális fejlettség tekintetében az egyetemi központok meglétének függvényében. A lakosság iskolázottsági szintje releváns szerkezeti mutató, meghatározható általa az ország várható fejlődési potenciálja.



4. táblázat. A 15 évnél idősebb lakosság iskolai végzettség szerint (2013)

Szerbia Köztársaság					
	Összesen	Észak-Szerbia		Dél-Szerbia	
		Belgrád régió	Vajdaság régió	Šumadija és Nyugat-Szerbia régió	Dél- és Kelet-Szerbia régió
Összesen	6 161 584	1 426 710	1 654 339	1 733 212	1 347 323
Iskolai végzettség nélkül	164 884	16 751	38 475	58 835	50 823
Nem befejezett általános iskola	677 499	58 259	176 738	240 810	201 692
Általános iskola	1 279 116	198 842	359 761	406 000	314 513
Középiskola	3 015 092	749 079	842 142	818 188	605 683
Főiskola	348 335	117 137	81 030	81 728	68 440
Egyetem, akadémia	652 234	279 642	151 844	121 276	99 472
Ismeretlen	24 424	7 000	4 349	6 375	6 700

Forrás: Saját szerkesztés a Statisztikai Évkönyv 2014 alapján

A korábbi évekhez viszonyítva az aktív lakosság minden régióban növekedett, míg a foglalkoztatottság nagyjából stagnál, a munkanélküliség viszont növekszik (5. táblázat). A gazdaságilag inaktív lakosság minden régióban meghaladja az aktív lakosság számát. A gazdasági és társadalmi fejlődés egyik indikátora a lakosság gazdasági összetétele. A gazdasági függőség koefficiense az eltartott és a személyes jövedelemmel rendelkező lakosság viszonyát mutatja az aktív lakossághoz viszonyítva.

5. táblázat. A lakosság aktivitás szerinti megoszlása (2013)

Szerbia Köztársaság					
	Összesen	Észak-Szerbia		Dél-Szerbia	
		Belgrád régió	Vajdaság régió	Šumadija és Nyugat-Szerbia régió	Dél- és Kelet-Szerbia régió
Összesen	7 144 383	1 664 204	1 922 004	2 018 239	1 539 935
15 évnél idősebb lakosság	6 123 967	1 428 483	1 645 544	1 722 295	1 327 644

15 évnél fiatalabb lakosság	1 020 416	235 721	276 460	295 944	212 291
Aktív lakosság	2 966 838	666 565	786 290	861 051	652 932
Munkaviszonyban van	2 310 718	547 729	597 963	669 343	495 683
Földművelésben dolgozik	491 952	20 064	108 824	232 768	130 296
Munkanélküli	656 120	118 836	188 327	191 708	157 250
Inaktív	3 157 129	761 919	859 254	861 244	674 712
Aktivítási ráta	61,6	62,0	60,3	61,8	62,7
Foglalkoztatottsági ráta	47,5	50,8	45,7	47,1	46,8
Munkanélküliségi ráta	23,0	18,1	24,3	23,8	25,3
Inaktivitási ráta	38,4	38,0	39,7	38,2	37,3

*Forrás: Saját szerkesztés a Statisztikai Évkönyv 2014 alapján*

A munkanélküliségre kihatással van a betelepült lakosság, függetlenül attól, hogy a kilencvenes évek után érkeztek-e jelenlegi lakóhelyükre, vagy az elmúlt években. A munkanélküliség magasabb azokon a területeken, ahol magasabb a betelepült lakosság száma. Az össz lakosság több mint 19 százaléka munkanélküli Szerbiában (6. táblázat), a munkanélküliség legalacsonyabb Belgrád régióban, a legmagasabb, Dél- és Kelet-Szerbia régióban, ahol leépült az egykor virágzó gazdaság. A magas munkanélküliség fő okai Szerbiában a tartósan munkanélküliek magas részaránya, a fiatalok és szakképzetlenek magas száma és a nagyszámú munka nélküli nő (ĐURĐEV 2009). A nők körében magasabb a munkanélküliségi ráta, ugyanakkor alacsonyabb a foglalkoztatottsági részarányuk férfi társaikénál. A 25–45 éves korcsoportba tartozó nők körében határozottan magasabb a munkanélküliség, mint a férfiak esetében. A munkanélküliek iskolai végzettségében alacsonyabb eltéréseket figyelhetünk meg nemek szerint.

6. táblázat. A munkanélküliség alakulása régióként 2013-ban

Régió	Népesség	Munkanélküliek	%
Szerbia	7 164 132	656 121	9,16
Észak-Szerbia	3 581 647	307 163	8,58
Belgrád	1 669 552	118 836	7,12
Vajdaság	1 912 095	188 327	9,85
Dél-Szerbia	3 582 485	348 958	9,74
Šumadija és Nyugat-Szerbia	2 003 118	191 708	9,57
Dél- és Kelet-Szerbia	1 579 367	157 250	9,96

*Forrás: Saját szerkesztés a Statisztikai Évkönyv 2014 alapján*

Belgrád és a Vajdaság régiók valósítják meg együttesen a GDP 2/3-át Szerbiában.

- a gazdaság Belgrádban, illetve Dél-Bácskában koncentrálódik,
- a bruttó hozzáadott érték 63%-a,
- a jövedelem 70%-a valósul meg itt,
- a vállalatok 53%-a található ezekben a térségekben,
- az össz foglalkoztatottak 53%-a itt található.

A különbségek extrém példája a GDP megvalósítása terén Belgrád a maga 40%-ával, szemben Dél- és Kelet-Szerbia régió 14,5%-ával.

7. táblázat. A GDP alakulása régióként

Régió	GDP összesen		
	2011	2012	2013
Szerbia	100,0	100,0	100,0
Észak-Szerbia			
Belgrád	39,9	39,7	39,9
Vajdaság	25,6	27,2	27,2
Dél-Szerbia			
Šumadija és Nyugat-Szerbia	20,1	19,0	18,9
Dél- és Kelet-Szerbia	14,4	14,0	13,9

*Forrás: Saját szerkesztés Szerbia Statisztikai Hivatalának adatai alapján*

Szerbiában nemi alapú megkülönböztetés van a munkerőpiacon. A nők általában magasabban képzettek, viszont alacsonyabb pozíciókat tölthetnek be, alacsonyabb a társadalmi kérdésekben meghozott döntésük súlya, kevesebbet keresnek férfi társaiknál (8. táblázat). A bruttó átlagbérek régiókénti és nemek

szerinti összehasonlítása is azt támasztja alá, hogy Szerbiában a nők jóval alacsonyabb bérezésben részesülnek ugyanazon elvégzett munkáért, mint a férfiak. E tekintetben legrosszabb a helyzet Belgrád régióban, ahol akár 150 euróval is kevesebbet kaphat egy nő ugyanazért a munkáért, mint egy férfi.

A jövedelemszintet regionális bontásban vizsgálva megállapíthatjuk, hogy Belgrádban valósítják meg a foglalkoztatottak a legmagasabb jövedelmet, míg Šumadija és Nyugat-Szerbia régióban a legkevesebbet. A két régióban megvalósított bérszint közötti különbség nagyobb, mint a szerbiai minimálbér.

8. táblázat. Az átlagbérek 2012-ben régiók és nemek szerint

	2012. szeptember			2013. szeptember		
	Összesen	Nők	Férfiak	Összesen	Nők	Férfiak
Összesen	63 996	59 891	67 860	65 166	60 498	69 627
Észak-Szerbia	70 528	65 427	75 575	71 908	65 845	77 972
Belgrád	78 268	72 411	84 158	79 890	73 005	86 922
Vajdaság	61 005	56 676	65 202	62 292	57 018	67 436
Dél-Szerbia	54 751	51 547	57 558	55 538	52 409	58 336
Šumadija és Nyugat-Szerbia	54 170	52 689	55 500	54 938	53 326	56 416
Dél- és Kelet-Szerbia	55 753	50 126	59 983	56 265	51 265	60 595

*Forrás: Saját szerkesztés a Statisztikai Évkönyv 2014 adatai alapján*

## 5. ÚTON EURÓPÁBA

A legtöbb nyugat-balkáni ország számára hosszú távú perspektívát jelent az Európai Unióhoz való csatlakozás. Szerbia esetében az első lépés ezen az úton a SAA- (Stabilization and Association Agreement) tárgyalások kezdete volt, amely már az ún. párhuzamos tárgyalások (twin track) rendszerében zajlott (PÁMER 2012). Aláírására 2008-ban került sor. A stabilitási és társulási megállapodás, a SAA egyértelmű elkötelezettséget vár a regionális együttműködés terén. Ezt hangsúlyozza a CARDS-program is (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation). A regionális együttműködés jelentősége a politikai stabilitás megteremtésében és a gazdasági jólét biztosításában mutatkozik meg. A nyugat-balkáni országok regionális együttműködése esélyt jelentene gazdasági fejlődésük fellendítésére, valamint a minden országot érintő közös problémák (energiahiány, környezetszennyezés, közlekedési infrastruktúra, határokon átnyúló bűnözés) kezelésére (DUBARLE–MEZEI–PÁMER 2010).

Koszovó kérdése a kezdetektől összefonódik a csatlakozási tárgyalásokkal, és az Európai Unió elvárja Szerbiától, hogy rendezze déli tartományával való viszonyát, melyet az nem hajlandó önálló államként elfogadni. A csatlakozási feltételeket Szerbia lassan ugyan, de igyekszik teljesíteni. A fő feltétel az ICTY-vel (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia) való együttműködés volt, amely Ratko Mladić és Goran Hadžić 2011-es letartóztatása után nem volt kérdéses, még akkor sem, ha közben a korrupció nem csökkent, a szervezett bűnözés továbbra is jelen van az országban, az igazságszolgáltatás továbbra sem független teljes mértékben, és a hiányzó tulajdonjogi törvények sem jelentenek előrehaladást.

A tagjelölti státust Szerbia hivatalosan hosszas vitát követően, 2012 elején nyerte el, ami viszont nem jelenti a tárgyalások automatikus megkezdését. Szerbia szempontjából nagy jelentőséggel bír ez az esemény, hiszen ezzel a döntéssel Szerbia számára megnövekedtek az előcsatlakozási források. Ezek 2007 óta egy egységes eszközben koncentrálódnak: az IPA-ban (Instrument for Pre-Accession Assistance), amely a tagjelölteknek és a potenciális tagjelölteknek nyújt támogatást öt tárgykörben:

- I. Segítségnyújtás az átmenethez és intézményfejlesztés
- II. Határon átvéelő együttműködések
- III. Regionális fejlesztések
- IV. Humán erőforrás-fejlesztések
- V. Vidékfejlesztések

Az I. komponens kivételével az egyes komponensekhez önálló operatív programok készülnek. Az I. komponens esetében ezt az előcsatlakozási stratégia helyettesíti. Az operatív programok határozzák meg a fejlesztési célokat és a prioritásokat, a pénzeszközöket pedig ún. MIPD (Multi-annual Indicative Planning Document), gördülő tervezéses indikatív tervezési dokumentumok által határozzák meg.

Szerbia pénzügyi támogatása az IPA-program által a következőképpen alakult 2007 és 2012 között:

- 2007: 189,7 millió euró
- 2008: 190,9 millió euró
- 2009: 194,8 millió euró
- 2010: 198,7 millió euró
- 2011: 202,7 millió euró
- 2012: 206,8 millió euró.

A 2000-es évektől kezdve Szerbia legfőbb pénzügyi támogatója az Európai Unió. A CBC-programokban (az EU-tagországok és a SAP-országok közötti határon átvéelő programok) Belgrád kivételével minden szerbiai régió érdekelt

valamilyen formában. A CBC-programok Szerbia–Magyarország, Szerbia–Bulgária, Szerbia–Horvátország, Szerbia–Bosznia-Hercegovina és Szerbia–Montenegró között valósulnak meg. Ezeknek a programoknak a fő célja a gazdasági és társadalmi kohézió megteremtése, ezáltal a stabilitás erősítése és a béke fenntartása. Különösen jelentős mindez abból a szempontból, hogy éppen határ menti területekről van szó, amelyek a nyugat-balkáni országok esetében a fejletlen térségek közé tartoznak, kiélezett kisebbségi, nemzetiségi és szociális problémákkal. Főként turizmusfejlesztésre, környezet-, illetve természetvédelemre és a helyi társadalmak együttműködési programjaira fordítják az összegeket. A kedvezményezettek a helyi és regionális önkormányzatoktól kezdve, a kormányzati szerveken át, NGO-k (nem kormányzati szervek) és civil szervezetek is lehetnek. Szerbia és nyugat-balkáni szomszédai között a 2007 és 2009 között megvalósult pénzügyi keretösszeg a következőképpen alakult:

- Szerbia–Horvátország: 6,4 millió euró
- Szerbia–Bosznia-Hercegovina: 6,4 millió euró
- Szerbia–Montenegró: 3,9 millió euró.

Az Európai Unió számára különösen lényeges kérdés a potenciális tagok, illetve tagjelöltek régióépítési folyamata. Ezért azontúl, hogy pénzügyi támogatást ad a regionalizáció megvalósítására, az államoktól azt is elvárja, hogy maguk is biztosítsanak eszközöket erre a célra. Szerbiában 2011-ben az össz gazdasági és regionális fejlesztésre szánt támogatás 5,4 milliárd eurót tett ki 74 783 projekt megvalósítására. A régiók ebből 2,3 milliárd eurót hívtak le 72 512 projektre. A 2012-es évben jelentősen kibővült a fejlesztési eszközök nyilvántartása az eszközök realizációjáról szóló kimutatással, ennek köszönhetően tudjuk, hogy a fejlesztési eszközök az említett évben több mint 16 felhatalmazott intézmény által valósultak meg, az össz fejlesztési alap pedig 2,9 milliárd eurót tett ki, ami több mint 30 000 projekt megvalósulását tette lehetővé. Erre a célra a GDP 10,2 százalékát választották ki, vagyis 13,3 százalékkal többet, mint az előző évben.

A fejlesztési eszközök legnagyobb részét, 58,7 százalékot, az Európai Integrációs Iroda hagyta jóvá, míg a legtöbb projektet (75 százalék) a Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal realizálta. A kötött felhasználású eszközök 44 százalékát infrastruktúra-fejlesztésekre fordították, a legkevesebbet, 0,6 százalékot a gazdasági egységek újraszervezésére, illetve 1,7 százalékot környezetvédelemre használtak el.

Területi felbontásban az össz eszközök 40 százalékát használják fel a régiók önállóan, míg a fennmaradt 60 százalékot közös projektekre tudják költeni. A 40 százalék önállóan felhasználható eszközökből, illetve az össz pénzügyi segélyből 2012-ben Šumadija és Nyugat-Szerbia részesült legnagyobb arányban, 32 százalékban, szemben Dél- és Kelet-Szerbiával, amely régió ezen eszközökből

mindössze 15,8 százalékból részesült. Ezután következik Vajdaság 29 százalékos részesedéssel, majd az egyetlen külső határokkal nem rendelkező régió, Belgrád, 23 százalékkal.

9. táblázat. A jóváhagyott eszközök és a megvalósult projektek regionális bontásban

Régió	2011		2012		2012=100		2012/2011		%
	Projekt száma	Jóváhagyott eszközök euróban	Projekt száma	Jóváhagyott eszközök euróban	Projekt száma	Jóváhagyott eszközök euróban	Projekt száma	Jóváhagyott eszközök euróban	
Vajdaság	11 303	322 771 074	7 264	311 848 771	25	28.9	-35.7	-3.4	10.7
Belgrád	6 669	408 331 103	4 619	251 729 901	15.9	23.3	-30.7	-38.4	8.6
Šumadija és Nyugat- Szerbia	14 735	301 742 540	9 831	345 760 315	33.8	32	-33.3	14.6	11.9
Dél- és Kelet- Szerbia	10 760	195 109 024	7 331	170 287 714	25.2	15.8	-31.9	-12.7	5.8
Össz	43 467	1 227 953 742	29 045	1 079 626 701	100	100	-32.6	-12.1	37
Össz %	97.10%	47.70%	96.80%	37.00%					
Közös projektek	1 302	52.30%	969	63.00%					

*Forrás: Agencija za privredne registre*

A megvalósított pénzügyi eszközök 2012-ben regionális szinten nagy eltérést mutatnak a fejlesztési eszközök felhasználása terén. 2011-hez képest minden régió kevesebb számú projektet valósított meg, 30 (Belgrád) és 36 (Vajdaság) százalékkal. Egyedül Šumadija és Nyugat-Szerbia régióban hagytak jóvá 14,6 százalékkal több eszközt. A legkisebb pénzügyi csökkenés Belgrád régióban volt 3,4 százalékkal, a legnagyobb viszont Vajdaság régióban: 38,4 százalékkal. Az össz jóváhagyott fejlesztési eszközökből legtöbbet (11,9 százalék) Šumadija és Nyugat-Szerbia régióba, a legkevesebbet pedig (5,8 százalékot) Dél- és Kelet-Szerbia régióba irányítottak.

Felhasználás szerint a kötött felhasználású eszközök legnagyobb részét infrastruktúrafejlesztésre (27,2 százalék), földművelésre (20,4 százalék), foglalkoztatásra (12,7 százalék) és termelésre (12,5 százalék) költöttek. A kötött felhasználású eszközök regionális eloszlása képet ad a régiók eltérő fejlesztési igényeiről. Vajdaságban például 2012-ben földművelésre (45 százalék), környezetvédelemre (5,2 százalék) és társadalmi tevékenységekre (4 százalék) költöttek a legtöbbet, ezzel szemben Dél- és Kelet-Szerbia régióban a termelési kapacitásokra (25,7 százalék) és foglalkoztatásra (31 százalék), Belgrád régióban kivitelre (19,6 százalék), a gazdasági egységek újrászervezésére (5,4 százalék), infrastruktúrára (54,9 százalék) és intézményesítésre (1,3 százalék), Šumadija és Nyugat-Szerbia régióban pedig nagyjából egyenlő arányban költöttek hat fejlesztési területen.

Intézményi szempontból a legtöbb regionális fejlesztési eszközt (22,5 százalék) a Fejlesztési Alap biztosította, míg a legtöbb projektet (58 753) a Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal valósította meg. Intézményi szinten összegezve a fejlesztési eszközök felhasználását 2011-ben megállapítható, hogy a rendelkezésükre álló eszközök legnagyobb hányadát (88 százalék) a Közlekedési Minisztérium, Belgrád város gazdasági titkársága (69 százalék) és az Európai integrációs iroda (60 százalék) valósította meg. Vajdaság régió a projektjeinek finanszírozására Vajdaság Autonóm Tartomány Fejlesztési Alapjának és Vajdaság Autonóm Tartomány tőkebefektetési alapjának teljes rendelkezésre álló eszközét felhasználta (100 százalék), továbbá a Mezőgazdasági Minisztérium eszközeinek 54 százalékát. A Nem megfelelő mértékben fejlett területek fenntartható fejlődésének irodája és a Külföldi befektetések és a kivitel serkentésének ügynöksége leginkább Dél- és Kelet-Szerbia régió projektjeit finanszírozta, míg Šumadija és Nyugat-Szerbia régió a legtöbb pénzügyi támogatást az Energetikai és környezetvédelmi minisztériumtól (54 százalék) és a Természeti erőforrások, bányászat és területi tervezés minisztériumától (60 százalék) hívta le.

## 6. ÖSSZEGZÉS

Kétezetet követően Szerbiát az eurointegrációs folyamatokba történő bekapcsolódásra való törekvés jellemzi. Ennek a folyamatnak elengedhetetlen része a régióépítés. A régió és a decentralizáció fogalma Szerbia számára nem ismeretlenek, hiszen a jugoszláv föderációt több, ma önálló állam alkotta, melyeket a decentralizáció és az unitarizmus kettőssége jellemzett. Az Európai Unió előcsatlakozási programjaihoz való hozzáférés megköveteli a régióépítést, így a többi nyugat-balkáni országhoz hasonlóan Szerbia is megalkotta NUTS-rendszerét, a szükséges intézményi infrastruktúrát; jogrendszerét harmonizálja az Európai Unió jogrendszerével, társadalmi és gazdasági rendszerét újrastrukturálta.

A regionalizáció megvalósulását azonban számos tényező nehezíti:

- a demográfiai problémák,
- a strukturális problémák,
- a lakosság alacsony iskolai végzettsége és alacsony befektetés a humán erőforrásba és
- a kevés és nem megfelelő infrastrukturális felszereltség.

A decentralizáció szintén számos akadályba ütközik, főként Szerbia centralizált berendezésének hagyománya miatt. Az unitarizmus időről időre teret nyer magának, a decentralizmushoz mindig a fragmentáció fogalma társul.

A régiók között minden tekintetben nagyfokú a fejlettségbeli eltérés. Bár Szerbia ezen eltérések mérséklésére számos eszközt foganatosított, a szakadék a fejlett és fejletlen térségek között tovább mélyül. Nagy problémát jelent, hogy



a helyi politikai elit decentralizáció alatt az önkormányzati szintű hatalomerősítést érti. A helyi vezetők (önkormányzati vagy regionális szinten), nem rendelkeznek régióidentitással, tevékenységük során sokkal inkább saját érdekeik vezérik őket, és kevésbé foglalkoznak valósan a térségi fejlesztésekkel. A nemzeti szintű fejlesztési dokumentumok mentén meghozott lokális fejlesztési dokumentumok többnyire „másolósos” módszerrel születtek, háttérükben nincs egy valós, szakmai kutatói munka. Szerbiában a régiómeghatározást, a régióról alkotott képet kuszaság, egyet nem értés, ellentmondások jellemzik. A vélemények eltérőek, de a háttérben többnyire az unitárius államberendezés dominál. Az ország az államon belül is megosztott, határain belül is tagolt, nem képes sem belső, sem külső nemzetközi integrációra.

Szerbia lakossága egyre nehezebben viseli a mélyülő gazdasági recessziót, a növekvő munkanélküliséget, a szegénységet és a kilátástalanságot. A társadalmi változásokra jellemző, hogy fokozatosan tűnik el a középréteg, ami tovább növeli a társadalmi feszültséget. A rurális térségek lassanként elnéptelenednek, míg Belgrád és agglomerációja hatalmasra duzzadt.

Mindezek tudatában jogosan vetődik fel a kérdés, hogy van-e esély a regionális különbségek kiegyenlítésére, egyenlő esélyek biztosítására az ország különböző régióiban élő lakosság számára, a gazdaság fellendítésére és akár az Európai Unióhoz való csatlakozásra.

## IRODALOM

- DUBARLE, Patric–MEZEI Cecília–PÁMER Zoltán 2010. Regionális fejlesztési programok = Horváth Gyula–Hajdú Zoltán (szerk.): *Regionális átalakulási folyamatok a Nyugat-Balkán országában*, Pécs, 548–580.
- ĐURĐEV, B. 2009. Ljudski resursi u Vojvodini = Centar za strateško ekonomska istraživanja, Vojvodina – CESS 16–17. 18–21.
- EUROSTAT, 2008, 2009, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> (2011. 10. 21.)
- GASMI, G. 2007. Principi Evropske unije o državnoj pomoći u kontekstu procesa stabilizacije i asocijacije – putokaz za harmonizaciju Srbije = *Finansije*, LXII, 1–6. 85.
- KEMENSZKY Ágnes 2008. A nyugat-balkáni uniós stratégia fejlődési irányai: stabilizáció és/vagy csatlakozás? = Balogh Péter–Dobos András–Forgács Attila–Szűcs Anita–Nagy Beáta (szerk): *60 éves a Közgazdaságtudományi Egyetem: A Jubileumi Tudományos Konferencia alkalmából készült tanulmányok*. Budapest, 155–171. <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=TFWKXA>
- LOPANDIĆ, D. 2010. Reforme Evropske Unije, Zapadni Balkan i Srbija, Zakasnela integracija, [http://www.raris.org/download/regionalizacija/reforma\\_eu\\_zapadnibalkan\\_srbija%20Dusko%20Lopandic.pdf](http://www.raris.org/download/regionalizacija/reforma_eu_zapadnibalkan_srbija%20Dusko%20Lopandic.pdf) (2011. 10. 20.)
- PÁMER Zoltán 2012. A Nyugat-Balkán és az európai integráció = *Magyar Tudomány* 4. 432–441
- TRIPKOVIĆ, M. 2003. Regionalizálódás Szerbiában, különös tekintettel a Vajdaság helyzetére = *Tér és Társadalom* 4. 117–155.

- 1059/2003 EK RENDELET A STATISZTIKAI TERÜLETI EGYSÉGEK NÓMENKLATÚRÁJÁNAK (NUTS) LÉTREHOZÁSÁRÓL = *Hivatalos Lap* I. 15, 21/06/2003 o. 0001-0041 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32003R1059> (2015. 05. 22.)
- IZVEŠTAJ O RAZVOJU SRBIJE 2012 = *Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave RS, Sektor za strateške analize i istraživanje*, Beograd, 2013, [www.mrrls.gov.rs/sites/default/files/attachment/Izvestaj\\_o\\_razvoju\\_Srbije\\_2012.pdf](http://www.mrrls.gov.rs/sites/default/files/attachment/Izvestaj_o_razvoju_Srbije_2012.pdf). (2013. 12. 07.)
- SZERB KÖZTÁRSASÁG STATISZTIKAI HIVATALÁNAK ADATAI, <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/>
- STATISZTIKAI ÉVKÖNYV, 2014, Szerb Köztársaság Statisztikai Hivatala, <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/God/SGS2014.pdf> (2015. 01. 28.)
- UREDBA O NÓMENKLATURI STATISTIČKIH TERITORIJALNIH JEDINICA = *Službeni glasnik RS* Br. 109/2009 i 46/2010, <http://rra-jug.rs/v2/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/Uredba-o-nomenklaturi-statistickih-teritorijalnih-jedinica.pdf> (2012. 04. 12.)
- ZAKON O REGIONALNOM RAZVOJU = *Službeni glasnik RS* Br. 51/2009., 30/2010. [http://www.naled-serbia.org/upload/RecentRegulation/Doc/2015\\_03/Zakon\\_o\\_regionalnom\\_razvoju.pdf](http://www.naled-serbia.org/upload/RecentRegulation/Doc/2015_03/Zakon_o_regionalnom_razvoju.pdf) (2012. 04. 03.)

### *Regions of Serbia in View of EU Accession*

In case of Serbia, the beginning of the European integration process was marked by the political changes in 2000. The regional development of the country and its decentralization is determined by accession to the EU. Accordingly, it forms Serbia's economic, social and legal system. It has outlined the NUTS regions, the institutional infrastructure for regional development, and has ratified the documents for regional development.

The implementation of regional policy and decentralization has encountered several setbacks: with the constantly changing ruling powers, regional policy always bounces into the competence of a different ministry, which undermines the long-term realization of goals; the acting political authorities have differing attitudes to decentralization; from time to time centralism finds the supporting mass, thus the Serbian regional policy and management gives a marginal role to the regions bearing in mind territorial integrity. At the same time, although Serbia has for years been entitled to certain EU support, its utilization greatly varies from one region to the other.

Since the 2000s, the already vast regional differences in development have grown further. The southern regions are falling behind, and are characterized by negative demographic tendencies. In Vojvodina, which is generally thought of as a developed region, there are increasingly more underdeveloped municipalities, while the capital and rate of employment is concentrated in the Belgrade region, and it provides almost half of GDP.

*Key words:* Serbia, regional development, decentralization, NUTS regions, regional differences, EU development tools

### *Regioni Srbije u svetlu pristupanja Evropskoj uniji*

U slučaju Srbije za početak evropskog integracionog procesa mogu da se smatraju političke promene koje su nastupile 2000. godine. Regionalni razvoj i decentralizaciju zemlje određuje pristupanje uniji, i odgovarajući tome, ono utiče na formiranje ekonomskog, društvenog i pravnog sistema Srbije. Ovaj proces je doprineo nastanku NUTS regiona, institucionalne infrastrukture regionalnog razvoja, i doneo je dokumente o razvoju regiona.

Realizacija regionalne politike i decentralizacije nailazi na brojne prepreke: zahvaljujući kontinuiranim promenama u vlasti regionalna politika stalno dospeva pod nadležnost različitih ministarstava, što onemogućava ostvarenje dugoročnih ciljeva, dok usled promenljivog stava aktuelne političke vlasti prema decentralizaciji, centralizam s vremena na vreme pronalazi bazu koja ga podržava, te srpska regionalna politika i teritorijalno upravljanje, vodeći računa o teritorijalnom integritetu, regionima dodeljuju marginalnu ulogu, te makroekonomski markeri su loši, a investicije inostranog kapitala niske. Istovremeno, uprkos tome što je Srbija već godinama stekla pravo na izvesne novčane podrške sa strane EU, njihovo korišćenje se od regiona do regiona veoma razlikuje.

Od početka dvehiljaditih godina su i inače velike razlike u razvijenosti regiona još dalje rasle. Južni regioni su u pogledu stepena razvijenosti u stanju ekstremne zaostalosti, karakterišu ih negativni demografski procesi. Istovremeno, u Vojvodini koja se u svest javnosti ugradila kao razvijena regija, takođe je sve više nerazvijenih opština, dok se kapital i zaposlenost koncentrišu u oblasti Beograda, koja daje skoro polovinu društvenog proizvoda.

*Ključne reči:* Srbija, regionalni razvoj, decentralizacija, NUTS regioni, regionalne razlike, razvojna sredstva Evropske unije

Beérkezés időpontja: 2015. augusztus 7.

Közlésre elfogadva: 2015. október 10.



## Lendák-Kabók Karolina

∴ Újvidéki Egyetem, Inter- és Multidiszciplináris Tanulmányi Központ,  
∴ Társadalmi Nemek Központ, Újvidék  
∴ karolina.lendak@uns.ac.rs

# EU-TAGSÁG AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG TÜKRÉBEN

*EU Membership in the Reflection of Gender Equality*

*Članstvo u Evropskoj uniji iz aspekta rodne ravnopravnosti*

A tanulmány célja összehasonlítani a nők helyzetét Szerbiában és Magyarországon a Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) jelentések alapján, és megállapítani, hogy az EU-tagság vajon kedvezőbb helyzetet biztosít-e a nők számára? Az ENSZ CEDAW egyezményének elsődleges célja a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés felszámolása és a nemek társadalmi egyenlőségének előmozdítása. Az egyezménynek 187 ország a részese, így Magyarország és Szerbia is. Az időszakos CEDAW bizottsági jelentések kötelezőek a részes államok számára. A CEDAW-kormányjelentések mellett a tanulmány elemzi az árnyékjelentéseket is, amelyeket a különböző női jogokkal foglalkozó civil szervezetek állítanak össze. A tanulmány a magyarországi és a szerbiai kormányzati és árnyékjelentéseket elemzi, és kiemeli a két ország közötti különbségeket és hasonlóságokat. A CEDAW-jelentések számos területet elemeznek, és azok közül a tanulmány két területre tér ki: a nők helyzetére a politikában és a közéletben, illetve a nők helyzetére az oktatásban – különös tekintettel a felsőoktatásra.

*Kulcsszavak:* CEDAW, jelentések, nők helyzete, politika és közélet, felsőoktatás

## 1. BEVEZETŐ

A nőket sújtó kirekesztés elhárításának szükségessége napjainkban egyre aktuálisabb téma. Az ENSZ már a múlt század derekán jogi dokumentumban fogalmazta meg a követeléseket annak érdekében, hogy a nők hátrányos helyzetét orvosolja. 1979-ben megfogalmazzák a Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) – A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezményt, amelyet A nők elleni diszkrimináció leküzdéséről szóló deklaráció előzött meg 1967-ben. Miután a huszadik részes állam is ratifikálta, 1981-ben hatályba lépett, így kötelezve a részes államokat annak betartására, illetve az egyezmény által előírt

rendeletek beépítésére a hazai jogrendszerbe (LENDÁK-KABÓK 2013a: 199). Az egyezménynek ma már 187 részes állama van, többek között egyes arab országok is, ahol a nők helyzete a mai napig igen súlyos.

E tanulmány Magyarországra (mint EU-tagországra) és Szerbiára (mint még nem EU-tagországra) nézve elemzi az egyezmény egyes rendeleteit. Magyarország 1980-ban csatlakozott, Szerbia viszont 2001-ben újította fel tagságát, miután bekövetkezett a rendszerváltás az országban. A tanulmány célja népszerűsíteni az ENSZ kevésbé ismert dokumentumát, melynek jelentősége nincs kellőképpen hangoztatva, és a közéletben szinte ismeretlen. Emellett a tanulmány felhívja a figyelmet a hasonlóságokra és a különbségekre egy EU-tagország és egy nem EU-tagország között a politika és a közélet, illetve az oktatás terén, valamint felhívja a figyelmet arra is, hogy további változások szükségesek az esélyegyenlőség terén.

Az egyezmény két cikkelye szerepel fókuszpontként: a 7. cikkely, amely a nők politikai és közéleti szerepéről szól, valamint a 10. cikkely, amelynek témája az oktatás. A tanulmány a fenn említett részes államok kormányzati jelentéseit veszi figyelembe, illetve az árnyék-, valamint alternatív jelentéseket, amelyeket női civil szervezetek állítanak össze kritikusabb képet alkotva a nők helyzetéről az adott országban. A kormányzati jelentések közül Szerbia 1. jelentését és 2–3. összevont jelentését, illetve az ezekre írt alternatív és árnyékjelentéseket elemeztem, Magyarország 6. és összevont 7–8. jelentését, a 6. és 7–8. jelentésére írt árnyék-, illetve alternatív jelentéseket. A kormányzati jelentések a 21. században készültek. „A kormányzati jelentéseken belül a Magyarország EU-hoz való csatlakozása utáni időszakra fektetem a hangsúlyt, és Szerbiának a rendszerváltás utáni időszakára” (LENDÁK-KABÓK 2013a: 200).

A szövegelemzés kvantitatív kutatási technikája szolgált alapvető módszerként a tanulmány kidolgozásában.

## 2. CEDAW-EGYEZMÉNY

Az egyezmény a bevezető mellett még hat részből áll, összesen 30 cikkelyből. Az egyezmény a diszkrimináció fogalmával és annak leküzdésével, nőkereskedelemmel és prostitúcióval, a politikával és a közélettel, állampolgársággal, oktatással, foglalkoztatással, egészséggel, gazdasági és szociális juttatásokkal, kistelepülésen élő nőkkel, joggal és törvényekkel, illetve házassággal és családi élettel kapcsolatban szabályoz. Az egyezmény a bizottságra vonatkozó szabályokat is tartalmazza, illetve az államok csatlakozási lehetőségét és a CEDAW felülvizsgálatának lehetőségét is. Az egyezménynek az angol mellett az arab, kínai, francia, orosz és spanyol nyelvű szövegei egyaránt hitelesek.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/> (2014. 10. 15.)

### 3. SZERBIA

Ebben a fejezetben Szerbia 1. kormányjelentését és 2–3. összevont jelentését, valamint az ezekre írt árnyékjelentéseket elemeztem. Két fókuszpontként a 7. cikkelyt (a nők közéleti szerepe) és a 10. cikkelyt (az oktatás, azon belül is csak a felsőoktatást) elemeztem. Szerbia 1. kormányzati jelentése és alternatív jelentése az 1992-től 2006-ig terjedő időszakot öleli fel, s két részre bontja az említett időszakot (1992–2003, 2003–2006). A tanulmányban az utóbbi időszakot vettem figyelembe.

#### *3.1. A nők közéleti szerepe*

##### 3.1.1. A CEDAW kormányzati jelentései, Szerbia (1., 2–3.)

A 2006-os kormányzati jelentés szerint Szerbiában a 2000-ben megtartott választások után a köztársasági parlamentben a képviselők aránya a parlamentben 12%-os volt, a miniszter asszonyok aránya 16%-os. Vajdaság Autonóm Tartományban ez a helyzet még hátrányosabb, a nők 6,67%-a volt képviselő, 45 önkormányzat közül pedig ötben nem is volt képviselő (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, SZERBIA, 2006).

A rendszerváltás a demokratikus irányelvek fellendülését hozta, a civil szervezetek működését, amelyek a humanitárius munka mellett a nők jogait és a béke iránti küzdelmet hirdették. Az előrehaladás mellett is a nők szerény képviseltsége a parlamentekben különösen feltűnő. Az egyedüli előrehaladást a 2002-es Helyi választásokról szóló törvény biztosította<sup>2</sup>, amely előírja a kevésbé képviselt nem 30%-os jelenlétét a választási listákon. Ebben az időszakban további törvénymódosítások és új törvények írták elő a kevésbé képviselt nem jelenlétének szükségességét a képviselő-testületekben. Egyes politikai pártok női fórumokat alakítottak a pártokon belül, viszont pártokon belüli kvótarendszer nem létezett (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, SZERBIA, 2006).

A 2011-es jelentés új törvényeket ismertet, amelyek közül a választási törvények továbbra is 30%-os kvótákat írnak elő a választási listákon a kevésbé képviselt nem számára, illetve minden negyedik jelölt a listán nő kell hogy legyen. Ha a lista nem tesz eleget ennek a szabálynak, hiányosnak minősítik, és visszaküldik a lista előterjesztőjének (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, SZERBIA, 2011).

---

<sup>2</sup> Zakon o lokalnim izborima (Sl. glasnik RS, br. 33/2002, 37/2002 – ispr., 42/2002 i 100/2003 – odluka USRS).

Az előrehaladást a 2009-ben hatályba lépett Nemi egyenjogúságról szóló törvény<sup>3</sup> hozta. A törvény A politika és közélet című fejezetében az esélyegyenlőséget szabályozza. „A nemi egyenjogúság a politikában és közéletben megköveteli a diszkrimináció felszámolását, főként a nők strukturális és rejtett diszkriminációját, amely ezen a területen nyilvánvaló” (PAJVANČIĆ et al. 2010).

### 3.1.2. A CEDAW alternatív és árnyékjelentése, Szerbia, (2002–2006, 2007–2009)

Az alternatív jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy a Helyi választásokról szóló törvény<sup>4</sup> nem látott elő kvótákat a megbízatások szétosztásánál. A képviselő-jelöltek általában a lista alján csoportosulnak, ezzel csökken az esélyük, hogy a parlamentbe jussanak. A képviselőnök lemondása után viszont nem nő kerül a helyükbe, hanem a következő a listán, tehát férfi. A 2004-es Köztársasági választásokról szóló törvény<sup>5</sup> és a 2004-es Tartományi választásokról szóló törvény<sup>6</sup> is előírta a 30%-os kvótát a választási listákon. A kormányba választást nem szabályozta kvóta, és nem léteztek előírások az esélyegyenlőség szorgalmazására a kormány szabálykönyveiben. A politikai pártok programjaiban általában deklaratív jellegűek voltak a nők és a férfiak egyenlőségéért való küzdelme, a pártokon belül a hagyományos szerepkörökkel összhangban kaptak a nők feladatokat. A női fórumok a pártokon belül költségvetés nélkül működtek, befolyásuk a politikai párt programjára szinte jelentéktelen (CEDAW ALTERNATÍV JELENTÉS, SZERBIA, 2007).

A 2013-as árnyékjelentés nem szól az egyezmény 7. cikkelyéről, viszont hangsúlyozza, hogy a Nemi egyenjogúsági törvény<sup>7</sup> gyakorlati hatásai elmaradtak, a törvényrendeleteinek végrehajtásáról a nyilvánosságot nem értesítették, illetve a törvényrendeletek betartásának elmulasztásakor nincsenek előírt szankciók (CEDAW ÁRNYÉKJELENTÉS, SZERBIA, 2013).

<sup>3</sup> Zakon o ravnopravnosti polova (Sl. glasnik RS, br. 104/2009).

<sup>4</sup> Zakon o lokalnim izborima (Sl. glasnik RS, br. 33/2002, 37/2002 – isprv. 42/2002 i 100/2003 – odluka USRS).

<sup>5</sup> Zakon o izboru narodnih poslanika (Sl. glasnik RS, br. 35/2000, 57/2003 – odluka USRS, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US i 36/2011 i 104/2009 – dr. zakon).

<sup>6</sup> Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine (Sl. list AP Vojvodine, br. 1/2012).

<sup>7</sup> Zakon o ravnopravnosti polova (Sl. glasnik RS, br. 104/2009).



### 3.2. Oktatás

#### 3.2.1. A CEDAW kormányzati jelentései, Szerbia (1., 2–3.)

Szerbia kormányzati jelentései kiemelik a hallgatók szegregációját az egyetemi szakokon belül: a hallgatók 19,84%-a gépészmérnök szakon, 21,05%-a villamosmérnök szakon, 42,74%-a építőmérnök szakon tanul. A társadalomtudományoknál fordított a helyzet, a hallgatók 86,16%-a filozófiát, 70,8%-a orvosi tudományokat, 60,1%-a jogtudományokat tanul (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, SZERBIA, 2006). A kormányzati jelentés kiemeli, hogy 2002-ben az egyetemi oktatóknak 29,4%-a nő, és 40%-a önálló kutató. Az önálló kutatók számával Szerbia az EUROSTAT szerint a negyedik helyen volt, bár a kutatás pénzelése nem elegendő, csak 0,3%-a a GDP-nek (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, SZERBIA, 2011). A felsőoktatási intézményekben a tanársegédek 50%-a nő, és a kutatói intézetekben is a technikusok 50%-a nő. A kormányzati jelentés kitér a rektori posztok betöltésére is. Az Újvidéki Egyetemen 2001 óta három rektornő volt, míg a Belgrádi Egyetemen 2000 és 2004 között nő volt a rektor, az első az egyetem megalapítása, tehát 1905 óta. A Szerb Tudományos és Művészeti Akadémia tagjainak 6%-a nő, és az élén még nem állt nő (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, SZERBIA, 2011).

A civil szervezetek közreműködésével sikerült a gender kutatást bevezetni az egyetemi programokba. Az Újvidéki Egyetemen a Társadalmi Nemek Központ a 2003/2004-es tanévben jött létre. Először posztgraduális (két év) és speciális (egyéves) szintű tanfolyamokkal (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, SZERBIA, 2011). Ma már MSc- és PhD-szintű akkreditált képzés folyik.

#### 3.2.2. A CEDAW alternatív és árnyékjelentései, Szerbia (2002–2006, 2007–2009)

A szerbiai CEDAW árnyékjelentései indokolják a nők képviseltségét a felsőoktatási rendszeren belül. Mivel a tanári és kutatói állások már nem olyan tekintélyesek és jól fizetettek, mint a szocializmusban, a férfiak elhagyják az akadémiát. Az agyelszívás következtében a nők töltik be a fennmaradó „üres teret”, amelyek a férfikollégák számára már nem olyan vonzóak. A nők képviseltsége viszont alacsony marad a vezetői és döntéshozatali posztokon, az egyetemeken és tudományos intézményekben is (CEDAW ALTERNATÍV JELENTÉS, SZERBIA, 2006).

Az árnyékjelentés magyarázatot fűz a gender programokhoz, és felhívja a figyelmet arra, hogy az említett programok állandó ellenállásba ütköznek az akadémián belül, illetve cinikus megjegyzéseknek vannak kitéve (CEDAW ÁRNYÉKJELENTÉS, SZERBIA, 2013).

## 4. MAGYARORSZÁG

A következő fejezetben Magyarország 6. kormányzati jelentését és 7–8. összevont kormányzati jelentését, valamint az ezekre írt árnyékjelentéseket elemeztem. Két fókuszpontként, ahogy az előző fejezetben is, a nők közéleti szerepét és az oktatást elemeztem – különös tekintettel a felsőoktatásra. A tanulmányban Magyarország 2004-es EU-csatlakozás utáni időszakára fektettem a hangsúlyt.

### *4.1. A nők közéleti szerepe*

#### 4.1.1. A CEDAW kormányzati jelentései, Magyarország (6., 7–8.) (2000–2006)

Magyarország 6. kormányzati jelentése a 2000–2006-os időszakot öleli fel, mely időszak fő jellemzője Magyarország 2004-es csatlakozása az Európai Unióhoz. „A »gender« politika kidolgozása és megvalósítása az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumban (a továbbiakban: ICSSZEM) működő Nők és Férfiak Társadalmi Egyenlősége Főosztály feladata, emellett ellátja a CEDAW-ban foglaltak végrehajtásának összehangolásával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat is, ezért az ország jelentés-összeállítását is e főosztály koordinálta” (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2006: 3). Az ICSSZEM megalakulása mellett Az egyenlő bánásmódról és esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény<sup>8</sup> 2003-ban lépett hatályba. A 6. kormányzati jelentésben a 2002-ben megtörtént választások eredményei szolgálnak alapul a nők politikai és közéleti szerepének kimutatására. A választások után 3 miniszter asszonyt választottak a kormányba, de 2003-ban már két miniszteri posztot átvettek a férfiak. Miután megalakult az ICSSZEM minisztérium, élére nő került, és a Belügyminisztériumot is nő vezette. Új teret nyújtott a nők politikai és közéleti szerepvállalására az Európai Parlament. A hatalmon lévő párt felismerte, hogy ha több nő kerül az Európai Parlamentbe Magyarországról, azt az EU nagyra értékeli majd, mivel a gender politika és a nők nagyobb képviseltsége az EU egyik fókuszpontjaként szerepelt (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2006).

Magyarország 2011-ben elfogadott 7–8. összevont jelentése eltér az előbbi struktúrájától, amelyik követte az egyezmény cikkelyeit. Az említett kormányzati jelentésben felsorolták az esélyegyenlőség teljesítésére szolgáló stratégiákat, és csak röviden ismerteti a helyzetet az országban. A stratégiák szerint intézmé-

<sup>8</sup> 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

nyes reformok szükségesek a nők politikai döntéshozatalának hátrányos helyzetén való változtatása érdekében. A nők megfelelő képviseltségét a politikában és a közéletben csak megfelelő törvénymódosításokkal lehet biztosítani. A gender kérdésekre hangsúlyt kell fektetni, és a gender módszertant kell bevezetni a kutatásba. Az említett kutatás lehetővé tenné az új kutatási módszerek kifejezésre jutását, hiszen új kutatási szempontok, új eredmények is születhetnének. Ennek érdekében a nőknek biztosítani kell a tudományos karrierjük akadály nélküli fejlesztését is. Könyvek, publikációk és informatív dokumentáció szükséges ahhoz, hogy a kormányok szorgalmazni tudják a „gender tudatosságot” (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2012).

A kormányzati jelentés kitér a nők helyzetére is a politikában és a közéletben, a 2010-ben megtartott szavazást követően, illetve az előző időszakot is figyelembe veszi. A 2010-es választásokon kevesebb nő ment ki szavazni, mint előzőleg, és a választások után egy nő sem lett miniszter. A 2007-es évet a kvótarendszer bevezetésének eredménytelen kísérlete jellemezte. A parlamentben a kvóta bevezetésének szükségességéről sokat tárgyaltak, viszont eredmény nem született. Az ICISSZ a kérdéssel kapcsolatos tudatosság emelése érdekében publikációt adott ki a következő címmel: *Női kvóta – ha igen, miért nem?* (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2012).

#### 4.1.2. A CEDAW árnyék- és alternatív jelentései, Magyarország (2000–2006, 2007–2013)

Magyarország 6. Kormányzati jelentésére a Hungarian Women’s Lobby árnyékjelentést készített, amelyben kritikát intéz a kormányhoz, hiszen a bizottság ideiglenes intézkedéseket javasolt annak érdekében, hogy a nők nagyobb számban legyenek képviselve a politikai és közéletben, de a kormány nem tett lépéseket ez irányban. A nők nagyobb számú politikai képviseltségével az Európai Parlamentben – az árnyékjelentés szerint – a hatalmon lévő párt a nemzetközi elvárásoknak tett eleget (CEDAW ÁRNYÉKJELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2007). Az esélyegyenlőségről szóló törvény<sup>9</sup> előírásai szerint a politikai pártok intézkedései szükségesek annak érdekében, hogy a nők (és más hátrányos helyzetű csoportok) vezető szerepet kapjanak, de az említett törvényrendeletnek nincs kényszerítő mechanizmusa. A kormányzati jelentés hiányos abból a szempontból, hogy nem szól a más egyesületekben részt vevő nőkről, illetve, nem ismerteti a szakszervezetek vezetőségének nemi összetételét, illetve e civil szervezetek vezetőségének nemi összetételét sem (CEDAW ÁRNYÉKJELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2007).

<sup>9</sup> 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

Az alternatív jelentés bevezetésében a kormányjelentés éles kritikája olvasható: „Az időszakos jelentés jelentős része az előző kormány által 2010-ben elfogadott – és a jelenlegi kormány által ignorált – Nők és Férfiak Társadalmi Egyenlőségét Elősegítő Nemzeti Stratégia – Irányok és Célok 2010–2023 (a továbbiakban NFTE Stratégia) szövegének egyszerű kimásolása” (CEDAW ALTERNATÍV JELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2013: 1).

A jelentés a politikai és közéleti cikkelyt külön elemzi, megállapítva, hogy a beszámolási időszakban fontos visszalépések történtek a nők közéleti részvétele területén. Az alternatív jelentés is kitér arra, hogy a kormányban megalakulása után egy nő sem volt, és pillanatnyilag is csak egy miniszternő van. A parlamentben a képviselők száma mindössze 9%, és csak egy roma nő van közöttük. Külön intézkedések még mindig nincsenek a nők nagyobb képviseltsége érdekében. A kvótára vonatkozó törvényjavaslatot 2007-ben csak egy párt támogatta, és a képviselők lelkiismereti szavazása sem hozott elég támogatást a törvény elfogadására. Eredménytelen volt 2011-ben az országos pártlistákra vonatkozó kvótajavaslat is. A politikai pártok közül kettőnek van belső kvótája, és egy párt segíti elő a nők politikai részvételét (CEDAW ALTERNATÍV JELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2013). Az alternatív jelentés kitér az új választójogi törvény kritikájára, amely nem orvosolja a nemek közötti egyenlőtlenséget, így a nők száma csak csökkenni fog a politika színterén. Az alternatív jelentés felhívja a figyelmet, hogy a kormányzati jelentés a nőket a család szférájára korlátozza, az anyaság szerepét kihangsúlyozva „annak ellenére, hogy a kormány előszeretettel hangsúlyozza a munka és a magánélet összehangolásának szükségességét, az ülések gyakran az éjszakába nyúlnak” (CEDAW ALTERNATÍV JELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2013: 5).

## 4.2. Oktatás

### 4.1.2. A CEDAW kormányzati jelentései, Magyarország (6., 7–8) (2000–2006)

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény<sup>10</sup> a Bolognai Egyezménynek megfelelő felsőoktatási rendszert vezetett be. A törvény alapján lehetségessé vált társadalmi nemi tanulmányokat folytatni mesterszinten „társadalmi-nem kutató és esélyegyenlőségi szakpolitikus” néven a társadalmi tudományok alapszak elvégzését követően (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2006).

<sup>10</sup> 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról.

A 2005/06-os tanévben Magyarországon a felsőfokú oktatásban részt vevő hallgatók kb. 58%-a volt nő. A PhD-képzésben a férfiak előnye tapasztalható, de az is csekély: a PhD-hallgatók 47%-a volt nő a 2005/06-os iskolaévben. A nemi szegregáció viszont jelentős az egyetemi szakválasztást illetően. A nők aránya a 10%-ot sem éri el a mérnökhallgatóknak, viszont a nők felülképviselettek a társadalomtudományokban és az orvosi tudományokban. A nőknek 70%-os a képviseltsége a felsőfokú tanárképzésen, 67%-os a menedzsmenten, 60%-os a jogon, 60%-os a közgazdaságtanon, 54%-os az orvosi tudományokon. A kormányzati jelentés kihangsúlyozza, hogy az elmúlt tíz évben enyhén mérséklődött a nemi szegregáció, ami a lányok arányának átlagosan 5%-os emelkedése mellett történt (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2006).

A kormányzati jelentés kitér az egyetemi alkalmazottak nemi bontására is. A 2004/05-ös tanévben az egyetemi oktatóknak 38%-a volt nő, az egyetemi tanároknak 7%-a nő, 24%-a docens és tanársegéd, 35,1%-a kutató, a kutatási segédszemélyzetnek pedig 64,1%-a nő. A Magyar Tudományos Akadémia tagjainak 4%-a nő (CEDAW KORMÁNYZATI JELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2006).

#### 4.2.2. A CEDAW árnyék- és alternatív jelentései, Magyarország (2000–2006, 2007–2013)

Az árnyékjelentések magyarázatot fűznek a kormányzati jelentésekben közölt adatokhoz. A nemi szegregáció csak „enyhén” mérséklődött. Az oktatás hagyományos, és sztereotípiákkal van teli. Az oktatás a fiúkat a „maszkulin” szakmák és szakok felé irányítja, a lányokat a „feminin” szakok felé. Hiányzanak a nőket ösztönző és támogató politikák, melyek a „férfias” szakok felé irányítanak a nőket, hiszen ezek a szakok nagyobb társadalmi és pénzügyi presztízzsel is járnak (CEDAW ÁRNYÉKJELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2007).

Paradox módon a nőknek gyakran több és/vagy magasabb képzettséggel kell rendelkezniük, mint a férfiaknak, annak érdekében, hogy képesek legyenek megfelelő munkahelyet találni (CEDAW ÁRNYÉKJELENTÉS, MAGYARORSZÁG, 2007).

## 5. ÖSSZEHASONLÍTÁS

A fejezet a nők helyzetének a CEDAW-jelentések alapján elvégzett összehasonlítását tartalmazza Szerbiában és Magyarországon.

### *5.1. A nők közéleti szerepe: különbségek és hasonlóságok*

A szerbiai képviselőházban pillanatnyilag 34% a nő<sup>11</sup>, ez az arány késégtelenül a kvótarendszer bevezetésének köszönhető, illetve a választási listákra kiszabott rendeleteknek a törvények által. Ezzel ellentétben Magyarországon az országgyűlésben jelenleg 10% a nő<sup>12</sup>, 2007-ben sikertelenül végződött a kvótarendszer bevezetése, és ez a kérdés máig megoldatlan maradt.

Mindkét országban – az európai uniós esélyegyenlőségi irányelvekkel összhangban – hatályba léptek a vonatkozó törvények, név szerint a Nemi egyenjogúsági törvény 2009-ben (Szerbia) és az Esélyegyenlőségi törvény 2003-ban (Magyarország). A törvényhozás terén érezhető az EU-tagország előrehaladottsága, ugyanis hat évvel előbb lépett hatályba az Esélyegyenlőségi törvény (LENDÁK-KABÓK 2013a). „Látszólag a politika terén az EU-tagság nem jelent előnyt, ugyanis annak ellenére is, hogy hiányosságok állnak fenn a szerbiai törvényrendeletekben a nők nagyobb képviseltsége kapcsán, mégis látható a létező intézkedések hatályossága” (LENDÁK-KABÓK 2013a: 211). Az EU-ban a nők legalacsonyabb képviseltsége Romániában, Cipruson, Magyarországon és Máltán észlelhető, amit a felsorolt országoknak jelként kellene felismerniük annak érdekében, hogy nagyobb erőfeszítéseket tegyenek a nemi egyenjogúság terén, amit az Európai Unió egyik alapértékének tekint (LENDÁK-KABÓK 2013b).

### *5.2. Oktatás: különbségek és hasonlóságok*

A felsőoktatásban a nemi szegregáció terén vannak különbségek. Szerbiában a mérnökhallgatók 27,8%-a nő, az orvosi karokon tanuló hallgatóknak 70,4%-a nő, az egyetemi oktatók 29,4%-a nő. Gender PhD-képzés állami egyetemen az Újvidéki Egyetemen létezik. Amit még fontos kiemelni, hogy a két legnagyobb egyetemen az országban már voltak rektor asszonyok, a Belgrádi Egyetemen egy nő volt rektor, míg az Újvidéki Egyetemet eddig három nő képviselte. Magyarországon a mérnökhallgatók 10%-a nő, 54,4%-a az orvosi karokon tanuló hallgatóknak nő, viszont az egyetemi oktatóknak 38%-a nő, ez a szám nagyobb mint Szerbiában. Szerbiával ellentétben állami egyetemen még nincs gender PhD-képzés, csak a budapesti székhelyű Közép-európai Egyetemen.

A Szerb Tudományos és Művészeti Akadémia tagjainak 6%-a nő, és nem volt még nő az elnöke, a Magyar Tudományos Akadémia tagjainak 4%-a nő, és ott sem volt nő az élén. Mindkét országban a társadalomtudományi egyetemen a hallgatók több mint 60%-a nő.

<sup>11</sup> <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (2015. 07. 22.)

<sup>12</sup> <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (2015. 07. 22.)

## 6. ÖSSZEGZÉS

A tanulmány fő célja az ENSZ CEDAW-egyezményének ismertetése volt, amely a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolását tűzte ki célul. A CEDAW-egyezmény jelentősége nincs kellőképpen hangsúlyozva, és a közéletben szinte ismeretlen (LENDÁK-KABÓK 2013a: 200). A tanulmány összehasonlította a nők helyzetét Magyarországon és Szerbiában a nők közéleti szerepére fókuszálva a felsőoktatás, illetőleg a CEDAW-jelentések alapján. A CEDAW kormányzati jelentések mellett a tanulmány elemezte az árnyék-, illetve alternatív jelentéseket is, amelyeket a női civil szervezetek állítanak össze, valósabb képet alkotva a nők helyzetéről az országban. A már említett jelentések elemzése után a tanulmány összevetette a két ország közötti különbségeket és hasonlóságokat a nők közéleti szerepe, illetve az oktatás terén. Az összehasonlítás alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az EU-tagság nem jelent előnyt a nők számára a politika és az oktatás terén sem. „Mindkét országban van még tennivaló az esélyegyenlőséget illetőleg, hiszen a társadalmi egyenjogúság a modern világ természetes vívmánya, emellett az EU egyik kiemelt célja is” (LENDÁK-KABÓK 2013a: 212). Jogásként abban a hitben élek, hogy a kedvező és modern törvények valóban előnyt jelentenek a nőknek Szerbiában, viszont el kell fogadnom, hogy a hatályban levő jogszabályok egyáltalán nem jelentenek biztosítékot a nők „de facto” helyzetének előbbvitelére terén. Az esélyegyenlőség mérlege még mindig a férfiak javára billen, viszont vannak pozitív fejlemények is. Érzékenyebbé kell tenni a hatalmi rétegeket az esélyegyenlőség kérdése iránt, hiszen a pozitív változások alkalmazásának legbiztosabb módszere a törvényes keret meghatározása, ez a CEDAW feladata is.

## IRODALOM

- Autonomni ženski centar et al. 2013. Senka nad Srbijom. Autonomni ženski centar, Beograd. (CEDAW-árnyékjelentés, Szerbia, 2013).
- Consideration of reports submitted by states parties under article 18 of the convention on the elimination of all forms of discrimination against women initial report of states parties Hungary. 2006. UN (CEDAW kormányzati jelentés, Magyarország, 2006).
- Consideration of reports submitted by states parties under article 18 of the convention on the elimination of all forms of discrimination against women initial report of states parties Hungary – Seventh and eight combined periodic report of state parties. 2012. UN (CEDAW kormányzati jelentés, Magyarország, 2012).
- Convention on the elimination of all forms of discrimination against women (CEDAW). 1979. UN General Assembly.
- Consideration of reports submitted by states parties under article 18 of the convention on the elimination of all forms of discrimination against women initial report of states parties Serbia. 2006. UN (CEDAW kormányzati jelentés, Szerbia, 2006).

- Consideration of reports submitted by states parties under article 18 of the convention on the elimination of all forms of discrimination against women initial report of states parties Serbia. – Second and third combined periodic report of state parties. 2011. UN (CEDAW kormányzati jelentés, Szerbia, 2011).
- Glas razlike – grupa za promociju ženskih političkih prava, Autonomni ženski centar – ASTRA & Incest trauma centar – Žene u crnom. 2007. Alternativni izveštaj komitetu CEDAW (CEDAW-árnyékjelentés, Szerbia, 2007).
- Hungary women's lobby. 2011. „Shadow Report” (CEDAW-árnyékjelentés, Magyarország, 2011).
- LENDÁK-KABÓK Karolina 2013. *Nemi egyenjogúság – előny-e az EU-tagság?* Tudomány Napja konferencia, Tatabánya, Acta Periodica 10. kötet, Edutus Főiskola kiadása, Hungary. 198–214.
- LENDÁK-KABÓK Karolina 2013. *Žene u parlamentima u Republici Srbiji*. Temida, No 2, Vol 16, Viktimološko društvo Srbije, Beograd, 133–147.
- Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség és Európai Roma Jogok Központja. 2013. *Alternatív jelentés az ENSZ CEDAW Bizottságához Magyarország hetedik és nyolcadik összevont időszakos jelentésének felülvizsgálatához kapcsolódóan* (CEDAW-árnyékjelentés, Magyarország, 2013).
- Pajvančić Marijana et al. 2010. *Komentar zakona o ravnopravnosti polova*. Friedrich Ebert Stiftung. Beograd.
- Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine (Sl. list AP Vojvodine, br. 1/2012).
- Zakon o izboru narodnih poslanika (Sl. glasnik RS, br. 35/2000, 57/2003 – odluka USRS, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US i 36/2011 i 104/2009 – dr. zakon).
- Zakon o zabrani diskriminacije (Sl. glasnik RS, br. 22/2009).
- Zakon o ravnopravnosti polova (Sl. glasnik RS, br. 104/2009).
- Zakon o radu (Sl. glasnik RS, br. 24/2005 i 61/2005).
- Zakon o radu (Sl. glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009 i 31/2013).
- Zakon o lokalnim izborima (Sl. glasnik RS, br. 33/2002, 37/2002 – ispr. 42/2002 i 100/2003 – odluka USRS).
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.
2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról.
- <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>, (2014. 10. 15.)
- <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, (2015. 07. 22.)

### *EU Membership in the Reflection of Gender Equality*

The main goal of this paper is to compare the position of women in Hungary and Serbia based on the Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) reports and to analyze whether the EU membership has an impact on the position of women. The goal of CEDAW is to fight against women's discrimination and to promote gender equality. Today CEDAW has 187 member states, including both Hungary and Serbia. Periodic country reports are obligatory for the member states. Besides the CEDAW



state reports, this paper analyzes the shadow reports as well, which are filed by women's rights NGOs. The paper gives a critical analysis of Hungarian and Serbian state and shadow reports determining the similarities and differences. Although the CEDAW reports analyze numerous fields, this paper deals only with two key aspects: the position of women in politics and public life, and their status in education with a special focus on higher education.

*Key words:* gender equality, CEDAW reports, politics and public life, higher education

### *Članstvo u Evropskoj uniji iz aspekta rodne ravnopravnosti*

Cilj rada je da se uporedi položaj žena u Srbiji i Mađarskoj na osnovu izveštaja Konvencije o eliminaciji diskriminacije protiv žena (Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women – CEDAW) i da se izvede zaključak da li EU članstvo obezbeđuje bolje uslove za žene. CEDAW ima za cilj eliminisanje svih oblika diskriminacije nad ženama, kao i unapređenje rodne ravnopravnosti. Konvencija ima 187 država članica, među njima i Mađarsku i Srbiju. Periodični CEDAW izveštaji su obavezni za države članice. Pored državnih izveštaja, rad analizira i tzv. izveštaje iz senke, koje sastavljaju različite nevladine organizacije koje se bave pravima žena. Rad analizira državne izveštaje i izveštaje iz senke vezane za Mađarsku i Srbiju i ističe sličnosti i razlike između te dve zemlje. CEDAW izveštaji pokrivaju veliki broj oblasti, od kojih se ovaj rad bavi dvema njih: položajem žena u politici i javnom životu kao i položajem žena u obrazovanju sa posebnim osvrtom na visoko obrazovanje.

*Gljučne reči:* CEDAW izveštaji, položaj žena, politika i javni život, visoko obrazovanje

Beérkezés időpontja: 2015. július 27.

Közlésre elfogadva: 2015. október 10.



Varga László

∴ Szerbia Képviselőháza, Belgrád  
∴ drvargalaszlo1976@gmail.com

## SZERBIA EU-CSATLAKOZÁSI TÁRGYALÁSAINAK SZAKTERMINOLÓGIAI ASPEKTUSAI

*Aspects of Terminology in Negotiations on Serbia's Accession to the EU*

*Terminološki aspekti pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji*

A tanulmány Szerbia európai uniós csatlakozási tárgyalásainak szakterminológiai vonatkozásaival foglalkozik. Vajdasági magyar szempontból a csatlakozási folyamat magyar és szerb szaknyelvi kihívásai nem választhatóak el annak politikai aspektusaitól, különösképpen a kisebbségi magyar érdekek érvényesítésének a lehetőségétől. A szerző ezért a szakterminológiai kérdések mellett különböző szakpolitikai összefüggésekre is igyekszik rávilágítani.

*Kulcsszavak:* EU-csatlakozási tárgyalások, Tárgyalási Keret, 23. tárgyalási fejezet, Kisebbségi Akcióterv, vajdasági magyar érdekérvényesítés

### 1. BEVEZETŐ MEGJEGYZÉSEK

Az EU-csatlakozási tárgyalások szakterminológiája nem egységes, és leíró típusú. A szakkifejezések leíró volta abból ered, hogy a többszavas, eredetileg angol nyelvű terminus technicusokhoz lehetetlen egy-két szóból álló magyar nyelvű megfelelőt társítani. Az egységes szakkifejezés-készlet hiánya pedig elsősorban arra vezethető vissza, hogy a tárgyalások menete folyamatos változásokon megy keresztül. A gyakorlat azt mutatja, hogy párhuzamosan a tárgyalások szabályrendszerének (és tartalmi elemeinek) az alakulásával, állandóan bővül a szakkifejezések listája is.

Kitérőként itt kell felhívni a figyelmet néhány olyan körülményre, amelyek alátámasztják a fenti megállapításokat. A 2004-ben és 2007-ben csatlakozott országok esetében még 33 tárgyalási fejezetről szóltak a tárgyalások. A 2013. július 1-jén csatlakozott Horvátország már 35 fejezetről tárgyalt. Horvátország tárgyalásai a legegyszerűbb fejezetekkel indultak, a legnehezebb kérdések a tárgyalások végére maradtak. Montenegró, amely 18 fejezetet nyitott meg ez ideig,

a két legkönnyebb kérdéskörrel kezdte (a 25. fejezettel, amely a tudományról és a kutatásról szól és a 26. fejezettel, amely az oktatást és a kultúrát foglalja magában), ezt követően a legbonyolultabbakkal, a 23-sal (az igazságüggyel és alapjogokkal) és a 24-sel (a belügyi kérdésekkel) folytatta. Szerbia várhatóan a három legnehezebb fejezettel, a 35-sel (azaz a Koszovóhoz fűződő viszony normalizációjával), a 23-sal és a 24-sel kezdi majd az érdemi tárgyalásokat.

## 2. A TÁRGYALÁSI KERET

A Tárgyalási Keret címet viselő dokumentum definiálja a tárgyalások menetének szabályrendszerét, mindenekelőtt meghatározva a tárgyalások fogalmát. A tárgyalások<sup>1</sup> az EU közösségi (jogi) vívmányainak átvételéről szólnak. Pontosabban az EU-s jogszabályok átvételének az ütemezéséről. A gyakorlatban a csatlakozási tárgyalások valódi tétje, hogy a tárgyaló ország az egyes fejezeteknél az EU jogszabályainak alkalmazása alól milyen átmeneti (időbeli) mentességeket tud kialakítani.

Amellett, hogy a Tárgyalási Keret felsorolja a 35 tárgyalási fejezetet<sup>2</sup>, meghatározza azokat a tárgyalóasztalra kerülő kérdéseket is<sup>3</sup>, amelyektől alapvetően függ a tárgyalások előrehaladása.

A Tárgyalási Keret rendelkezik a tárgyalások intézményi struktúrájáról is, azaz a tárgyalások szereplőiről. A csatlakozási tárgyalások előkészítését az EU részéről az Európai Bizottság végzi, a tárgyalások a tárgyaló ország kormánya és a 28 tagállami kormány képviselőinek a részvételével zajlanak. A tárgyaló ország tárgyalódelegációja a politikai koordinációt végző delegációvezetőből és a szakmai munka összehangolását végző főtárgyalóból áll.

A Tárgyalási Kerettel összefüggésben a benchmark (mérce) fogalma<sup>4</sup> is kiemelt igényel. A benchmarkok olyan feltételeket képeznek, amelyek teljesülése esetén tovább lehet lépni a tárgyalások során. Egyes fejezeteknél tárgyalásnyitó feltételek kerülnek meghatározásra (opening benchmark). Egyes fejezeteknél a tárgyalások során a továbblépéshez teljesítendő közbülső feltételek (interim benchmark) is definiálásra kerülnek, de vannak olyan fejezetek is, ahol csak tárgyalászáró feltételek (closing benchmark) kerülnek megállapításra.

A Szerbiára vonatkozó Tárgyalási Keret értelmében a 23-as és 24-es fejezetnél tárgyalásnyitó feltételként egy-egy akcióterv kidolgozása került meghatározásra, amelyeket a tagállamok egyhangú szavazással kell, hogy jóváhagyjanak. Ugyanakkor, ezeknél a fejezeteknél közbülső feltételek és tárgyalászáró feltételek is definiálásra kerülnek majd a tárgyalások előrehaladtával.

<sup>1</sup> Negotiating framework, 31. pont

<sup>2</sup> Negotiating framework, Annex II to the Annex

<sup>3</sup> Negotiating framework, 24. és 25. pont

<sup>4</sup> Negotiating framework, 42. pont

A Tárgyalási Keret állítja fel a tárgyalások menetét is, amely több szakaszból áll. Az előkészítő szakasz a screening folyamatra és a tárgyalási álláspontok kialakítására oszlik, az érdemi szakaszt a kormányközi konferenciák képezik.

A screening (azaz átvilágítási) folyamat<sup>5</sup> a tárgyaló ország jogrendszere és az EU-s joganyaga (és joggyakorlata) összehangoltságának a vizsgálatát jelenti. Szerbia esetében ez a szakasz 2013 ősze és 2014 tavasza között zajlott le. Az átvilágítást a screening-jelentés elkészítése követi az Európai Bizottság részéről, amelyet a tagállamoknak kell jóváhagyniuk. Szerbia esetében hat tárgyalási fejezetnél került sor az átvilágítási jelentés jóváhagyására a tagállamok részéről, a többi fejezetnél ez a fázis van folyamatban.

Az átvilágítási folyamatot a tárgyalási álláspontok kialakítása követi, amely során az Európai Unió és a tárgyaló ország is kialakítja saját tárgyalási álláspontját minden tárgyalási fejezetnél. Az EU közös tárgyalási álláspontját egyetlen fejezetnél sem fogadták még el a tagállamok, Szerbia tárgyalási álláspontja a 32-es fejezetnél került eddig elfogadásra.

Az előkészítő szakasz után kezdődhetnek meg az érdemi tárgyalások, amelyek kormányközi konferenciák keretében zajlanak. Szerbia egyetlen fejezetnél sem kezdte meg eddig az érdemi tárgyalásokat. Mindösszesen a tárgyalásnyitó kormányközi konferenciára került sor 2014. január 21-én, amivel formális értelemben megkezdődöttnek tekinthetők a csatlakozási tárgyalások.

### 3. A 23. TÁRGYALÁSI FEJEZET – IGAZSÁGÜGY ÉS ALAPJOGOK

A 23-as tárgyalási fejezet négy kérdéskört<sup>6</sup> foglal magában: az igazságszolgáltatást, a korrupció elleni harcot, az alapjogokat és az EU-állampolgárok jogait. A kisebbségi jogok az alapjogok keretébe tartoznak.

A Szerbiára vonatkozó Tárgyalási Keret a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását egy helyen<sup>7</sup>, a kisebbségek védelmét két helyen<sup>8</sup> említi. Ennek köszönhetően a kisebbségi jogok érvényesülésének a kérdése a csatlakozási tárgyalások egyik fontos témáját képezi.

A 23-as fejezet egyike azon fejezeteknek, amelyeknél az átvilágítást követően az átvilágítási jelentés is elkészült, és azt a tagállamok jóvá is hagyták. Az átvilágítási jelentések (így a 23. fejezetről szóló jelentés is) ajánlások formájában fogalmazza meg a fejezethez tartozó kulcsfontosságú

<sup>5</sup> Negotiating framework, 40. pont

<sup>6</sup> Screening report Serbia, Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights, 2. és 3. oldal

<sup>7</sup> Negotiating framework, 21. pont

<sup>8</sup> Negotiating framework, 21. és 23. pont

gú elvárásokat. A kisebbségi jogokkal kapcsolatban a 23. fejezet screening-jelentése egy külön Kisebbségi Akcióterv<sup>9</sup> elkészítését várja el Szerbiától 2015 végéig.

A 23-as fejezet screeningjelentésének értelmében egy befogadó folyamatban elfogadásra kell, hogy kerüljön egy, a kisebbségi jogoknak szentelt külön akcióterv, amely a hatályos kisebbségi jogok hatékony érvényesítésére kell, hogy kiterjedjen, figyelembe véve az Európai Tanács Tanácsadó Bizottságának Szerbiáról szóló Harmadik Véleményében szereplő ajánlásokat.

A kidolgozás alatt álló Kisebbségvédelmi Akciótervvel szemben a vajdasági magyar politikai érdekképviselő elvárása, hogy:

- struktúrája kövesse az ET Kisebbségvédelmi Keretegyezményének a szerkezetét,
- fogalmazza meg az állami szervek számára teljesítendő feladatként, hogy egy év alatt készüljön el a közsféra alkalmazottainak nyilvántartása, beleértve a nyelvismeretre, az iskolai tanulmányok nyelvére és az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatokat is,
- kötelezze a kormányt és a parlamentet, hogy jogszabály-módosítások útján a közsféra minden alszférájában hozzanak létre olyan jogi mechanizmust, amely alapján évente meghatározott százalékkal nőne a kisebbség közszférabeli részvétele,
- kötelezze a kormányt, hogy rendeljen megfelelő forrásokat a fenti célokhoz,
- kerüljön felállításra egy monitoringmechanizmus, amely alapján nyomon követhető lesz a kitűzött célok teljesülése.

#### 4. VAJDASÁGI MAGYAR ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSI MECHANIZMUSOK A CSATLAKOZÁSI TÁRGYALÁSOK SORÁN

A szerző meggyőződése, hogy az EU-csatlakozási tárgyalások akkor jelenthetnek lehetőséget arra, hogy kisebbségi magyar érdekeket tudjunk érvényesíteni a tárgyalások során, amennyiben hatékony mechanizmust tudunk működtetni ennek érdekében.

A vajdasági magyar érdek érvényesítésére többsíkú mechanizmusrendszer áll rendelkezésre ebben a pillanatban. Belföldön a kormányban tevékenykedő magyar államtitkárok feladata, hogy a jogszabály-előkészítés fázisában, továbbá a jogalkalmazás során érvényesítsenek magyar érdekeket. A törvényalkotási fázisban Szerbia Képviselőházának szakbizottságai, a képviselőház Európai Integrációs Bizottsága és a parlament plénuma nyújtanak erre lehetőséget.

<sup>9</sup> Screening report Serbia, Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights, 38. oldal

Külföldön az Európai Unió Tanácsában Magyarország segítségével, az Európai Bizottság szintjén az európai szomszédságpolitikáért és a csatlakozási tárgyalásokért felelős biztoson és az Európai szomszédságpolitika és csatlakozási tárgyalások Főigazgatóságán keresztül közvetlenül, továbbá az Európai Parlament útján csatornázzhatunk be kisebbségi kérdéseket és vajdasági magyar érdekeket a csatlakozási tárgyalásokba.

Itt kell kiemelni két olyan, minden évben elkészülő dokumentumot, amelyek lehetőséget nyújtanak arra, hogy a vajdasági magyar közösség szempontjából jelentős problémák megoldását EU-szintű monitoring kövesse:

- az Európai Bizottság országjelentéseit, amelyeket minden év októberében hoz nyilvánosságra az Európai Bizottság és
- az Európai Parlament állásfoglalásait, amelyeket a következő év tavaszáig fogad el az Európai Parlament az előző évre vonatkozóan.

## 5. KÖVETKEZTETÉSEK

Következtetésként azt érdemes kiemelni, hogy a felvázolt érdekérvényesítési mechanizmusok olyan lehetőségeket jelentenek, amelyeken keresztül – ha hatékonyak tudunk lenni – az eddigieknél eredményesebben lesz kikényszeríthető, hogy Szerbia teljesítse vállalt kötelezettségeit a kisebbségvédelem terén. Ugyanakkor, a tapasztalat azt is mutatja, hogy a teljes jogú EU-tagság elnyerése után megszűnik annak a lehetősége, hogy az EU-val összefüggő mechanizmust vehessen igénybe egy-egy nemzeti közösség a kisebbségi problémáinak a megoldásához.

Ezért bír kiemelt jelentőséggel, hogy a vajdasági magyar közösség minél aktívabb szereplője legyen Szerbia EU-csatlakozási folyamatának.

## IRODALOM- ÉS JOGFORRÁSJEGYZÉK

### NEGOTIATING FRAMEWORK

([http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/neg\\_frame.PDF](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/neg_frame.PDF))

### SCREENING REPORT SERBIA – 23. CHAPER – JUDICIARY AND FUNDAMENTAL RIGHTS

([www. http://europa.rs/upload/2014/Screening-report-chapter-23-serbia.pdf](http://europa.rs/upload/2014/Screening-report-chapter-23-serbia.pdf))

### *Aspects of Terminology in Negotiations on Serbia's Accession to the EU*

The study tackles the issues arising in connection with the terminology in negotiations on Serbia's accession to the European Union. From the aspect of Hungarians in Vojvodina, the challenges of Hungarian and Serbian terminology

regarding the process of accession cannot be separated from its political aspects, particularly from the possibilities of assertion of minority interests. Therefore, apart from the terminology issues, the author attempts to reflect on various connections in policy.

*Key words:* EU accession negotiations, Negotiation Framework, Acquis chapter 23, Minority Action Plan, assertion of Hungarian minority interests in Vojvodina

*Terminološki aspekti pregovora o pristupanju  
Srbije Evropskoj uniji*

Studija se bavi stručno-terminološkim relacijama u pregovorima o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. Iz aspekta vojvođanskih Mađara izazovi mađarske i srpske stručne terminologije u procesu pristupanja ne mogu da se odvoje od njihovog političkog aspekta, a naročito ne od šanse za afirmaciju mađarskih manjinskih interesa. Zbog toga autor pored pitanja stručne terminologije nastoji da pojasni i neke povezanosti u okviru političke struke.

*Ključne reči:* Pregovori o pristupanju Evropskoj uniji, Okvir pregovora, 23. poglavlje pregovora, Manjinski akcioni plan, afirmacija interesa vojvođanskih Mađara

Beérkezés időpontja: 2015. szeptember 27.

Közlésre elfogadva: 2015. október 10.



## E SZÁMUNK SZERZŐI

Dr. Beretka Katinka egyetemi tanársegéd, Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkić  
Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék

Dr. Kardos Gábor tanszékvezető egyetemi tanár, ELTE, Állam- és  
Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék, Budapest

Dr. Korhecz Tamás egyetemi rendkívüli tanár, Union Egyetem, Dr. Lazar  
Vrkić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék

Lendák-Kabók Karolina doktorjelölt, Újvidéki Egyetem, Inter- és  
Multidiszciplináris Tanulmányi Központ, Társadalmi Nemek Központ,  
Újvidék

Szügyi Éva PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi  
Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs

Dr. Varga László parlamenti képviselő, Szerbia Képviselőháza, Belgrád



# KÖVETKEZŐ SZÁMAINK TARTALMÁBÓL

OKTATÁS ÉS NEVELÉS – NÁLUNK ÉS MÁSHOL

KULTURÁLIS IDENTITÁS ÉS ALTERITÁS AZ IDŐBEN

BALÁZS LAJOS ÉS ZÓKA PÉTER KÖNYVÉRŐL

DIGITÁLIS KOR – CYBER PLACE – OKTATÁSI ÉS  
NEVELÉSTUDOMÁNYI KÉRDÉSEK

