

Beretka Katinka

∴ Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék
∴ beretkati@freemail.hu

STATÚTUM: AZ AUTONÓM TARTOMÁNY LEGFELSŐBB JOGI AKTUSA

Gondolatok egy normakontroll margójára

*Statute: The highest legal act of the Autonomous Province of Vojvodina
(Thoughts for the margins of norm control)*

*Statut: najviši pravni akt autonomne pokrajine
(Razmišljanja na margini jedne kontrole normativa)*

A szerbiai alkotmánybíróság 2010. február 18-án döntött a Vajdaság Autonóm Tartomány statútuma feletti normakontroll megindításáról. A Tartományi Képviselőház 2010. április 29-ei válaszát és a szerbiai jogtudósok 2013. május 31-ei nyilvános meghallgatását követően az alkotmánybíróság 2013. december 5-én hozta meg halasztó hatályú döntését, melynek értelmében a Tartományi Képviselőháznak hat hónap állt rendelkezésére, hogy a határozattal összehangolja a tartományi statútumot. A megsemmisített statutáris rendelkezések száma miatt azonban a Tartományi Képviselőház új statútum meghozatala mellett döntött, amely a szerbiai Népképviselőház előzetes jóváhagyását követően 2014. május 22-én került elfogadásra. Az alkotmányossági felülvizsgálat során az alkotmánybíróság olyan kérdésekkel foglalkozott, mint a statútum jogereje, aktustani besorolása, illetve szabályozási tárgya. A cél, hogy az elkövetkezőkben az ezen kérdésekkel kapcsolatos megállapításokat bemutassuk és esetenként kritikai szemmel értékeljük.

Kulcsszavak: Vajdaság Autonóm Tartomány, statútum, alkotmány, alkotmánybíróság, normakontroll

1. AZ ALKOTMÁNYJOGI KONFLIKTUS FORRÁSAI

Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek forrása elsősorban maga a Szerb Köztársaság Alkotmánya. Az alkotmány azonban a hatáskörök részletesebb szabályozása érdekében utal a központi kormányzat által a tartományra átruházott feladatokról szóló törvényre, valamint a tartomány szempontjából jelentős, ún. tartományi érdekű ügyeket definiáló törvényre is (e két törvény funkcióját egyébként a Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek megállapí-

tásáról szóló törvény egyesíti).¹ Mivel azonban az alkotmányozó úgy ítélte meg, hogy egyes kérdéseken a tartományt nem törvényhez, hanem csak a tartomány alapszabályához köti, az önálló és átruházott hatásköröket szabályozó törvény (törvények) mellett, különösen a tartományi intézményrendszer szabályozását illetően, a tartományi hatáskörök forrása a tartományi statútum is. Eszerint az alkotmány a tartományi autonómia szűkebb értelemben vett kodifikációja helyett a tartományi hatáskörök szabályozását több, különböző típusú, jogerejű forrásra bízta. Az alkotmánybíróság pedig értelmezésével még tovább bővítette a tartományi autonómia lehetséges jogforrásait azáltal, hogy az ágazati törvényekkel való összehangoltságot jóformán minden tartományi hatáskörre nézve kötelezővé tette.²

Az összehasonlító alkotmányjogból merített példák eltérőek annak vonatkozásában, hogy milyen alapossággal rendezik az autonóm terület jogállását és jogosítványait. Vannak alkotmányok, amelyek részletes rendelkezéseket tartalmaznak (ilyen a nem speciális státusú olasz régiók, valamint a spanyol régiók esete), és vannak, amelyek szinte mindent a központi törvényhozóra (például a Feröer-szigetek, Grönland és az Åland-szigetek) vagy magára az autonóm terület jogalkotójára hagynak (Gagauzia vagy Dél-Tirol). Ami azonban általában közös ezekben a példákban, hogy az autonóm terület jogállását, hatásköreit, az alkotmány mellett (vagy helyett) egy jogszabály részletezi: alkotmánytörvény, sarkalatos (organikus) törvény, egyszerű törvény vagy autonómia statútuma. Szerbiában ehelyett, a részletes és pontatlan alkotmánynormák mellett, egyszerű törvény (a hatásköri törvény), illetve törvények (az egyes társadalmi területeket szabályozó ágazati törvények) és Vajdaság statútuma az irányadók, amely amellett, hogy több támadási felületet biztosít az egyébként is érzékeny témának, a külső szemlélő számára ellehetetleníti a tartományi autonómia megismerését és megértését, a belső szereplőknek viszont megnehezíti a helyes jogalkalmazást.

Egy terület autonómiája attól függ, hogy milyen mértékben kap felhatalmazást az egyes társadalmi területek vagy az azon belül található egyes kérdések

¹ Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek megállapításáról, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 99/2009. és 67/2012. – AB határozat.

² Az alkotmánybíróság rámutatott, hogy „habár a köztársaság hatályos jogrendszere nem tesz különbséget az ún. organikus, alap- vagy más törvények között, amelyek a többi, »hagyományos« törvénytől nagyobb jogerővel bírnak [...], a jogrend egységének elve megköveteli, hogy a társadalmi viszonyok egyes területét rendszerszerűen szabályozó törvényekkel előírt alapelveket és jogintézményeket a más, külön törvényekben is tiszteletben tartsák...” Szerbia Alkotmánybíróságának 1/2010. számú évkönyve (a 2010 januárja és júniusa között hozott alkotmánybírósági határozatok gyűjteménye), Hivatalos Közlöny Közvállalat, Belgrád, 2010. 67.

A vitát az okozza, hogy az egyes társadalmi területeket szabályozó törvények mellett a hatásköri törvény is egyfajta rendszertörvénynek minősül.

önálló szabályozására. Ezért a statútum és a hatásköri törvény, valamint egyes tartományi jogszabályok normakontrollja során az alapvető dilemma az volt, mely esetekben kell és mely esetekben tilos az autonóm tartományt a központi kormányzatnak, más szóval a tartományi statútumot a törvénynek alárendelni; azaz mikor tekinthető törvénytől alacsonyabb rangú aktusnak, és mikor képez a szerbiai jogforrás hierarchiában egyfajta kivételt. Az egyes vélemények, miszerint a statútumot nem lehet eredeti jogforrásnak tekinteni, mert a rendelkezéseit az alkotmányra alapozza, pontatlanok, hiszen minden jogforrás alapja maga az alkotmány. A statútum „konstitutivitásának” mértékét csak a területi autonómia alkotmányban megfogalmazott koncepciójából lehet levezetni, de a tény, hogy az alkotmány szinte minden fontos elemében definiálja az autonóm tartományt – azaz jóformán semmit sem hagy a statútumnak –, nem csökkenti magának a statútumnak a jelentőségét. Ezt maga az alkotmánybíróság támasztotta alá, amikor a tartományi szimbólumokról szóló statutáris rendelkezést azért semmisítette meg, mert az az alkotmányra hivatkozva és nem önállóan kívánta a jelképeket szabályozni.³ Ezért még ha korlátozottan is, de beszélhetünk a tartományi statútum konstitutív jellegéről⁴ (PETROV–SIMOVIĆ 2013).

A tartományi szervek és szolgálatok szervezeti felépítésének, valamint a tartományi szimbólumoknak a szabályozása a két egyedüli olyan önálló tartományi hatáskör, amelyben az alkotmány nem ír elő törvényi közvetítést, más szóval a tartomány közvetlenül az alkotmány alapján – nem pedig az alkotmány alapján, *de* a törvénnyel összhangban⁵ – hozhatja meg az idevágó aktusait. Valójában a tartomány autonómiája csak ebben a két esetben teljesebben ki a maga klasszikus, jogalkotó értelmében.

„Az autonóm tartományok, az alkotmánnyal és a statútummal összhangban, szabályozzák az általuk alakított szervek és szolgálatok jogkörét, megválasztását, szervezeti felépítését és működését.”⁶

„Az autonóm tartományok meghatározzák a tartomány szimbólumait és a használatuk módját.”⁷

Láthatóan az alkotmányozó nem egy mintát követett a két norma szövegezésekor: míg az első esetben az autonóm tartomány csak az alkotmánnyal és statútumával összhangban szabályozhatja a tartományi szervezetrendszer kérdéseit,

³ Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 36.

⁴ Egyes szerzők ezt az állítást azonban negálják, mivel formális szempontból a statútumot törvénytől alacsonyabb rangú aktusnak, materiális szempontból pedig az alkotmány „üzembe helyezésének”, végrehajtásának aktusának tekintik.

⁵ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám, 183. szakasz, 2–3. bekezdés.

⁶ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 183. szakasz, 1. bekezdés.

⁷ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 183. szakasz, 4. bekezdés.

a tartományi szimbólumok esetében, elméletileg, nincs ilyen fajta kötöttség. Szintén nem egyértelmű, hogy milyen jogszabállyal lehet egyik és másik rendelkezést is kidolgozni: tartományi statútummal vagy egyéb tartományi előírással, illetve van-e bármilyen törvényi korlátja ezen hatáskörök gyakorlásának; más szóval, mennyire köti a törvényességi kritérium, ha az alkotmány értelmében az autonóm tartománynak nem kötelező a törvényvel összhangban eljárni.

2. A TARTOMÁNYI STATÚTUM JOGEREJE

„Az autonóm tartományok és a helyi önkormányzatok statútumainak, rendeleteinek és valamennyi általános aktusának összhangban kell lenniük a törvénnyel.”⁸

Eszerint a tartományi statútum és minden egyéb tartományi általános aktus a törvénytől alacsonyabb rangú és erejű, hasonló a helyi önkormányzatok alapszabályaihoz. Ha viszont az alkotmány fent idézett 183. szakasza 1. és 4. bekezdése szerinti tartományi jogosítványt vesszük alapul, akkor a helyzet éppen fordított: minden törvény, amely ellentétes a tartományi intézményeket és szimbólumokat szabályozó tartományi jogszabállyal, így a tartományi statútummal is, alkotmányellenes. Ez a jogi szituáció azonban a statútum törvényességi kritériuma mellett, nem kapott helyet a szerbiai jogforrások hierarchiáját rendező alkotmánynormában. Ezért joggal merül fel a kérdés, hogy a tartományi statútum törvénytől alacsonyabb rangú jogforrás-e, esetleg *sui generis* aktus, vagy pedig a válasz mindig az éppen aktuális norma vizsgálatától függ, azaz egyszer ez, másszor az. Ezen alkotmányjogi konfúciónak logikus következménye, hogy a jogtudósok tábora két részre szakadt. Az egyik tábor szerint a „Vajdaság Autonóm Tartomány statútuma a legfelsőbb, *sui generis* jogi aktus, amely a jogforrás hierarchiában közvetlenül az alkotmány, a nemzetközi jog és a törvény alatt elhelyezkedő általános aktus – ha a törvény nem szabályozza azokat a kérdéseket, amelyeket az alkotmány értelmében kizárólag a statútummal vagy a statútummal összhangban lehet szabályozni –, amely a Vajdaság Autonóm Tartomány és a Szerb Köztársaság legfelsőbb képviselői testületei akaratának kifejeződése, a Szerb Köztársaság alkotmányjogának kiegészítő jogforrása, amely nagyon széles körű szabályozási tárgygal rendelkezik...” (KORHECZ 2013: 442). Ezzel szemben a másik tábor szerint nincs kétség, hogy a statútum, éppen a fentiekben idézett alkotmánynorma miatt, törvénytől alacsonyabb rangú jogszabály, és a tény, hogy önállóan szabályozhat bizonyos kérdéseket, amely önállóság bár széles körű, de az alkotmányra való hivatkozás miatt nem teljes, még semmiben sem teszi a tartományi statútumot többé vagy „konstitutívabbá” bármely más önkormányzati alapszabálynál (PETROV–SIMOVIĆ 2013).

⁸ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 195. szakasz, 2. bekezdés.

Ami kétségtelen, hogy a tartományi statútum általános jogi aktus, amelynek alkotmányosságát és *törvényességét* az alkotmánybíróság állapítja meg.⁹ Eszerint törvénytől alacsonyabb jogerejű aktusról van szó. A kérdés azonban az, hogy mindazokban az esetekben – szám szerint kettőben –, amikor az alkotmány az autonóm tartomány önálló normatív hatáskörébe utalja a szabályozást, a tartományi statútum, mely ezen szabályozás alapjául szolgál, milyen jogforrásnak minősül: ezekben az esetekben nem törvéynél alacsonyabb rangú aktus, de nem is törvény. A szerbiai jogtudomány minden olyan jogszabályt, amely nem alkotmány, nemzetközi szerződés vagy törvény, törvéynél alacsonyabb rangú aktusnak tekint. Ez egy olyan elméleti fogalom, amely habár a mindennapi jogalkalmazás és kommunikáció szerves részét képezi, nem honosodott meg az alkotmányjogban. A hatályos szerbiai alkotmány ugyanis *egyéb általános aktusokat* említ, legyen szó a központi hatalmi szint nem törvényerejű jogszabályairól, az autonóm tartomány és helyi önkormányzatok statútumtól eltérő aktusairól, vagy pedig a közmegbízattal felruházott szervezetek, politikai pártok, szakszervezetek vagy polgári csoportosulások által elfogadott dokumentumokról. Első olvasatra ez azt jelenti, hogy a tartományi statútum nem „egyéb általános aktus”, hiszen amellet, hogy külön nevesíti az alkotmány, a tartomány egyéb általános aktusainak összhangban kell vele állniuk; tehát eszerint a törvéynél alacsonyabb rangú aktusok között is van alá- és fölérendeltség. Más részről, az elnevezéstől függetlenül, a tartományi statútumot is köti a törvényességi kritérium. És most újra visszakanyarodunk ezen fejtegetés kezdetére: mit történik a törvényességi kritériummal, ha az alkotmány nem ír elő törvényi közvetítést?

A jogforrási hierarchiát a következő módon határozhatjuk meg: „egy A normatív aktus akkor áll a jogforrási hierarchiában egy B normatív aktus felett, ha az A normatív aktus derogálhatja a B normatív aktust, de a B normatív aktus nem derogálhatja az A normatív aktust (*lex superior derogat legi inferiori*)”¹⁰ (JAKAB 2003: 31). Bár maga a szerbiai alkotmány jogforrás hierarchiára vonatkozó rendelkezése is ennek a megállapításnak felel meg, az alkotmányozó mulasztása folytán ez nem alkalmazható a tartományi statútum és a törvény viszonyára az alkotmány 183. szakasza 1. és 4. bekezdéseinek értelmében. Miután a tartomány minden tartományi érdekű ügyet a törvényekkel összhangban szabályozhat, logikus a következtetés, hogy a tartományi jogszabály nem derogálhatja a törvényt. Ha azonban a tartományi statútumot vagy egyéb jogszabályt nem a törvény, hanem az alkotmány alapján hozzák meg, a törvény nem

⁹ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 167. szakasz, 1. bekezdés, 4. pont.

¹⁰ Jakab András elvetette a másik definíciót: „egy A normatív aktus akkor áll egy B normatív aktus fölött a jogforrási hierarchiában, ha az A normatív aktus adja meg a felhatalmazást a B normatív aktus megalkotására”.

derogálhatja a tartományi statútumot, illetve jogszabályt, csak maga az alkotmány. Ebben az igen szűk két esetben az alkotmányban jelen lévő hagyományos jogforrási hierarchia mellett egy párhuzamos jogforrási hierarchia alakul ki, melyek egymástól függetlenek és önállóak: alkotmány – tartományi statútum – egyéb tartományi általános aktus az alkotmány – törvény – tartományi statútum – és egyéb tartományi általános aktus felállás mellett. Ahogyan „a jogforrási hierarchia fogalma nem képes kezelni a közösségi jog és a tagállami jog közti viszonyt, ugyanis a két jogrendszer közt nincs derogációs viszony” (JAKAB 2003: 33), úgy nem képes a jogforrási hierarchia fogalma kezelni a törvényi és tartományi szabályozás között fennálló viszonyt sem a két vizsgált esetben, Szerbiában. Ebből kifolyólag felmerül a kérdés, hogy milyen következménnyel járna, ha a törvényhozó a statútummal, illetve a statútumon alapuló tartományi jogszabállyal ellentétes normát fogadna el. Mivel sem az alkotmány, sem az alkotmánybírásról szóló törvény nem irányozza elő az ily módon „statútumellenes” jogszabályok felülvizsgálatát, az alkotmánytörvényhez hasonlóan nem képezhetik normakontroll tárgyát.¹¹ A tény azonban, hogy ilyen eset előfordulhat, vitathatatlanul alátámasztja azt a tézist, hogy a statútum *sui generis* aktus a szerbiai jogforrások között.

„A jogforrási rendszer szerkezetét alapvetően az határozza meg, hogy a kibocsátók hol helyezkednek el a hatalommegosztás intézményi rendszerében.”¹² A tartomány törvényhozó hatalomban való részvétele a törvény-előterjesztési jogra korlátozódik. Törvényeket csak a Népképviselőház hozhat, ugyanaz a Népképviselőház, amely jóváhagyja a Tartományi Képviselőház által elfogadott tartományi statútum javaslatát. Bár a két képviseleti testület között nincs hierarchikus viszony, a hatalommegosztás szempontjából a Népképviselőház, kétségtelenül, magasabb pozíciót foglal el, hiszen mind a törvényhozó, mind az alkotmányozó hatalom egyedüli letéteményese. Ezért a fenti megállapítás alapján a Népképviselőház által kibocsátott aktusok a jogforrási rendszerben feljebb helyezkednek el a Tartományi Képviselőház által kibocsátott aktusoknál. A tartományi statútumot azonban e két szerv, kivételesen, együtt hozza meg. Ezenkívül csak a rendkívüli és háborús helyzet esetére írja elő az alkotmány több szerv együttes döntéshozatalát, ha a Népképviselőház nem tud összeülni (KORHECZ 2013: 443). Szintén fontos, bár nem döntő körülmény, hogy

¹¹ A szerbiai alkotmánybíráóság a probléma másik oldalával foglalkozott, azaz hogy nem merülhet fel a statútum törvényellenessége alkotmányellenes törvénnyel szemben. Ezen megállapítás azonban csak akkor teljes, ha a törvény alkotmányellenességét meg is állapították a megfelelő eljárásban. Az alkotmánybíráóság IUo-360/2009. számú határozata, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 61/2014. szám, 31.

¹² http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0025_Nadori-Dancs-Retsagi-Ekler-Gaspar-Sportelmeleti_ismeretek/ch03s04.html

mindkét szerv minősített többséggel kell, hogy elfogadja a statútumot. Miután a szerbiai jogrendszerben nincs még egy jogforrás, amelynek kibocsátásában a tartományi lakosság és a szerbiai polgárok képviselőtét ellátó két szerv is részt vesz, ezen szempont alapján is *sui generis* aktusról beszélhetünk.

A szerbiai alkotmánybíróság olvasatában a Népképviselőház bevonása egy-fajta előzetes normakontrollnak tekintendő, mert „a Népképviselőház csak akkor utasíthatja el a statútumot, ha azt alkotmány- vagy törvényellenesnek találja”.¹³ Sem az alkotmány, sem az előzetes jóváhagyás eljárását szabályozó Házsabály nem tartalmaz ehhez hasonló rendelkezést. Az előzetes jóváhagyásról a Népképviselőház határozatot hoz a törvényhozási eljárás szabályai szerint, miután az illetékes Alkotmányügyi és Törvényhozási Bizottság beszámolóját a statútumról megkapta.¹⁴ Mivel a törvényjavaslat elutasítása vagy elfogadása sem attól függ, hogy az adott aktust a Népképviselőház alkotmánnyal összhangban valóknak találja-e vagy sem, a statútumjavaslat esetében sem rendelkezhet ilyen, egyébként alkotmánybírói funkcióval. A tartományi autonómiára való jog alkotmányossági és törvényességi felülvizsgálathoz való kötése az alkotmányban nem a Népképviselőház fenti korlátozására, hanem elsősorban a tartományi autonómiára való jog gyakorlása során született tartományi jogszabályok autonóm – az államigazgatási szervek kontroll mechanizmusaitól független – jellegére vonatkozik. Az előzetes normakontroll kezdeményezését a tartományi statútum jóváhagyási eljárásában az alkotmány nem szabályozza, és kérdéses, hogy a törvények előzetes normakontrolljának szabályait analógiával alkalmazhatjuk-e erre az esetre, mivel nem törvénnyel, hanem határozattal történik a statútum jóváhagyása, illetve a Tartományi Képviselőház hozza meg a statútumot, és nem az államfő hirdeti ki. Mivel „eredeti joghézagról” van szó, azaz a „tény létezett, de a jogszabályba nem vették bele”, az alkotmánybírósnak kellett volna eldöntenie, hogy „a jogalkotói mulasztás szándékosan vagy véletlenül történt-e” (MEZEI 2002). Ha szándékos, akkor csak a jogalkotó pótolhatja a joghézagot, ha viszont véletlen, akkor analógiát kell alkalmazni. A szerbiai alkotmánybíró-ság ezen kérdéseket válasz nélkül hagyta.

3. A TARTOMÁNYI STATÚTUM SZABÁLYOZÁSI TÁRGYA

A jogforrások elhatárolásának egy másik megoldása lehet „a jogalkotói (norma-létrehozói) hatáskörök egyértelmű elhatárolása is, mivel a hatáskörrelvonás tilalma és a hatáskörök tiszteletben tartása elvének érvényesülése szintén ga-

¹³ Az alkotmánybíró-ság IUo-360/2009. számú határozata, 30.

¹⁴ A Népképviselőház ügyrendje (Házsabály), A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 20/2012. – egységes szerkezetbe foglalt szöveg, 186–189. szakasz.

rantálhatná a jogforrások viszonyának rendezettségét” (PETRETEI 2012: 11). Bár a fenti értelmezési módszerek egyértelműen bebizonyították, hogy az alaki jogi szempontok mentén a tartományi statútum *nem* lehet törvénynél alacsonyabb jogforrás, kétségtelen, hogy a statútum tartalmának, azaz a tartományi és központi hatáskörök elosztásának, illetve a statútum tartalmának a törvény és alkotmány tartalmától való elhatárolásának megvizsgálása is szükséges.

Miközben az 1990. évi alkotmány pontosan előírta, hogy a statútum meghatározza a tartomány hatásköreit, szerveinek választását és egyéb szervezeti kérdéseit, valamint a tartomány szempontjából jelentős egyéb kérdéseket, az alkotmánnyal összhangban¹⁵, addig a 2006. évi alkotmány nem rendelkezik arról, hogy mi képezi, illetve mi képezheti a tartományi statútum tartalmát. Az alkotmány és a tartományi statútum közötti potenciális konfliktusok mérséklésének egyik módja, hogy az alkotmány felhatalmazza a központi kormányzatot, hogy részt vegyen a statútum megalkotásában, másik pedig, hogy maga az alkotmány részletezi a statútum tartalmát (WILLIAMS–TARR 2004: 8–10). Vajdaság esetében az első módszert szerény sikerrel alkalmazta az alkotmányozó, hiszen az alkotmány nem írja elő, milyen jogi (és nem politikai) eszközök állnak a tartomány rendelkezésére, hogy a Népképviselőházat a jóváhagyás megadására bírja (PAJVANČIĆ 2009: 238). Ami viszont a statútum pontos tartalmát illeti, legfeljebb közvetett módon lehet rá következtetni az alkotmány szövegéből. Ezért sem meglepő, hogy az alkotmányjogi konfliktus mindkét kérdés kapcsán kialakult: először, amikor a Népképviselőház nem tűzte napirendre a tartományi statútumot¹⁶, másodszor pedig a statútum normakontrollja során.

A tartományi intézményrendszer megalapítása vonatkozásában az alkotmány explicit említi a statútumot, azonban nem oly módon, hogy a tartományi intézményeket *a statútumban* kellene szabályozni, hanem hogy *a statútummal összhangban*. Szintén szervezeti kérdés, hogy „az autonóm tartomány *statútu-*

¹⁵ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 1/1990. szám, 110. szakasz, 1. bekezdés.

¹⁶ A 2006. évi alkotmány végrehajtásáról szóló alkotmánytörvény 10. szakasza értelmében Vajdaság Autonóm Tartomány Képviselőháza megalakulását követő 90 napon belül továbbítja az új alkotmány rendelkezéseivel összehangolt tartományi statútum javaslatát a szerbiai Népképviselőháznak előzetes jóváhagyásra. A javaslatot 2008. október 14-én fogadták el, de a Népképviselőház csak egy év múlva, 2009. november 30-án hagyta jóvá. Szintén ezen az ülésén a Népképviselőház meghozta a Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek meghatározásáról szóló törvényt, amely meghozatalának határideje az alkotmánytörvény 15. szakasza alapján 2008. december 31-e volt. A két dokumentum időben összehangolt meghozatalára azért is volt szükség, mert az alkotmánytörvény értelmében a tartományi szervek és szolgálatok az új alkotmány szerinti hatásköreiket csak a statútum és a törvény meghozatalát követően gyakorolhatták. A tartományi statútumot a Tartományi Képviselőház végül 2009. december 14-én fogadta el.

mában meghatározott szervnek fellebbezési joga van az Alkotmánybíróságnál”, illetve, hogy az autonóm tartomány *statútumában meghatározott* szerv kezdeményezheti a tartományi autonómiára való jogot megsértő aktus alkotmányosságának vagy törvényességének megállapítására vonatkozó eljárást.¹⁷ Eszerint a tartományi statútum nem más mint a tartományi intézményrendszert szabályozó jogszabály. Mivel azonban „a hatáskörébe tartozó kérdéseket az autonóm tartomány rendeletekkel és egyéb általános aktusokkal rendezi”¹⁸, az autonóm tartomány valamennyi általános aktusának pedig összhangban kell lennie a statútummal¹⁹, következtethetünk, hogy a statútum a szervezeti kérdések mellett a tartomány hatáskörébe tartozó egyes kérdéseknek is alapjául kell, hogy szolgáltson – függetlenül attól, hogy magukat a Vajdaság eredeti és átruházott hatáskörébe tartozó feladatokat nem a statútum, hanem a Népképviselőház törvényben definiálja. Tehát a statútum tartalmazza mind a tartományi intézményrendszerre vonatkozó (primáris jellegű statutáris tartalom), mind a tartományi hatáskörök alapjául szolgáló rendelkezéseket (szekundáris jellegű statutáris tartalom), azazal a feltétellel, hogy ez utóbbi kapcsán a statutáris szabályozás kötelezően a törvénnyel összhangban történik (MILOSAVLJEVIĆ 2013: 470–471). „Magától értetődik, hogy a statútum mint az autonóm tartomány legfelsőbb aktusának jellege magába foglalja a szabályozás megfelelő mértékét (más általános jogi aktusoknak való »szabad tér hagyása« értelmében)” (MILOSAVLJEVIĆ 2013: 470). Mivel azonban a tartomány nem maga hozza létre a hatásköreit, hanem konkretizálja az alkotmányban és a törvényben foglaltakat, a polgárok tartományi autonómiára való jogával összhangban a statútum a hatalom korlátozásának (*power limiting*) és nem pedig létrehozásának (*power granting*) aktusa (BEŠIREVIĆ 2013: 493). Az alkotmánybíróság szerint azonban a hatásköröknek csak a statútum „teljessége” miatt van helye a tartomány legfelsőbb aktusában, és csakis oly módon, hogy a statútum átveszi a hatásköri törvény rendelkezéseit.²⁰ Ez az értelmezés azonban csak egy újabb következménye a tartományi autonómia jogforrási kodifikálatlanságának.

Ami a fentiek mellett továbbra is kérdéses maradt, hogy a tartományi statútum tartalmazhat-e az alkotmánynormákhoz hasonló, deklaratív rendelkezéseket, amelyeknek szigorúan véve nincs normatív értéke. Más szóval, mennyire veheti át, ha átveheti egyáltalán az alkotmány bizonyos, a tartományi autonómia megvalósulása szempontjából fontos rendelkezéseket, különösen az emberi és

¹⁷ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám, 187. szakasz 1–2. bekezdés.

¹⁸ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 185. szakasz, 3. bekezdés.

¹⁹ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 195. szakasz, 3. bekezdés.

²⁰ Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 44.

kisebbségi jogok területén. Az összehasonlító jog szubnacionális alkotmányait tekintve a fenti kérdésre a válasz igen is meg nem is. Ami közös minden autonómiát szabályozó aktusban, legyen az törvény vagy statútum, az a regionális intézményrendszer részletes kidolgozása és kivétel nélkül a hatáskörök részletezése. Ez utóbbi tekintetében lehetséges, hogy maga az alkotmány már tartalmaz idevágó rendelkezéseket, vagy a kérdés szabályozását teljes egészében a szubnacionális alkotmányra hagyja. Szintén egyre inkább jellemző, hogy a szubnacionális alkotmány az autonóm entitás lakosságának jogait garantáló és védő rendelkezéseket tartalmaz, elsősorban oly módon, hogy az kifejezze a lakosság, illetve az adott terület specifikumait. Ennek eredménye, hogy az azonos tárgyú alkotmánynormák szövegét átveszik, vagy pedig hivatkoznak rájuk. Habár első látásra túlzásnak és feleslegesnek tűnhet ugyanazon jog garantálása az autonómiát szabályozó aktusban is, „a szubnacionális entitás ilyenkor általában megkövetel a kérdéses jogok védelme felett egyfajta egyidejű igazságszolgáltatási hatáskört. A szubnacionális entitások, más szóval, nem egyszerűen átengedik a központi kormányzatnak a megduplázott jogok védelmének felelősségét, [...] [hanem] a központi kormányzat potenciális versenytársaként lépnek fel az állampolgárok hűségéért” (GARDNER 2007: 15–16).

A szerbiai alkotmánybíróság álláspontja szerint a tartományi statútum tárgyát „elsősorban a tartományi szervek és az autonóm tartomány által alapított közszolgálatok berendezését és hatásköreit érintő kérdések, az egyes tartományi szervek és szolgálatok közötti hatáskörmegosztás kérdése, valamint a tartományi szervek közötti kölcsönös kapcsolatok, illetve az autonóm tartomány szimbólumai képezik. Emellett pedig [...] minden egyéb kérdés, amelynek jelentősége miatt az autonóm tartomány legfelsőbb aktusában van a helye”.²¹ Ez utóbbi azonban nem vonatkozik azokra az ügyekre, amelyek az alkotmány alapján törvényi szabályozást kívánnak, és amelyek természetükből kifolyólag *materia constitutionis*. Ezért az alkotmánybíróság megsemmisített minden olyan statutáris rendelkezést, amely szó szerint vagy magyarázó módon veszi át a hatásköri törvény vagy pedig az alkotmány normáit, de a törvényre vagy az alkotmányra való hivatkozás nélkül. Ez az álláspont egyébként logikus következménye a tartományi statútum törvéynél alacsonyabb rangú jogszabályként való felfogásának, amelyet maga az alkotmánybíróság is megerősít, mikor például kimondja: „egyetlen jogrendszerben sem lehet törvéynél alacsonyabb rangú aktussal szabályozni a nemzeti vagy bármilyen másik egyenrangúságot, és *a contrario* a diszkrimináció tilalmát, hanem azt az alkotmányozó az alkotmánnyal, az ország legfelsőbb jogi aktusával garantálhatja”.²² Mivel a statú-

²¹ Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 33.

²² Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 34.

tum nem alapvető, hanem legfelsőbb jogi aktusa a tartománynak, elsősorban az önszervezésre való jog megvalósításának eszközeként, nem pedig az autonóm tartományt létrehozó aktusként kell rá tekinteni (SIMOVIĆ 2013: 66). A szerb-ai jogrendben egyedül a Szerb Köztársaság Alkotmánya az alapvető jogi aktus, amelynek rendelkezései a tartományi hatáskörbe eső összes kérdés jögalapjául szolgálnak²³, ideértve a tartományi szervek önálló szabályozásának jogát, amelyet szintén a tartomány csak az alkotmánnyal összhangban gyakorolhat.

Az alkotmánybíróság egyébként számos egyéb esetben „hiányolta” a törvényre vagy/és az alkotmányra való hivatkozást. Az, hogy „Vajdaság AT esélyegyenlőségi politikát folytat, és külön intézkedéseket hoz a nemek egyenjogúságának ösztönzése érdekében”, illetve „Vajdaság AT meg fogja határozni a Vajdaság AT szerveiben a nők és a férfiak egyenjogú képviselete biztosításának feltételeit és módját”, arra utal, hogy az autonóm tartomány a statútummal átvette az alkotmányozó szerepét.²⁴ Más részről a megfogalmazás, hogy Vajdaság *a törvénnyel összhangban* biztosítja a feltételeket a környezet védelméhez és előmozdításához, az alkotmányra való hivatkozás és utalás nélkül, arra enged következtetni, hogy a statútum nem konstataulta még egyszer a tartomány alkotmánnyal már definiált ezen kötelezettségét²⁵, hanem új jogalapot teremtett a környezetvédelem egészének önálló szabályozására a tartomány területén.²⁶ Bár az alkotmánybíróság szerint a statútum tartalmát képezi minden egyéb, Vajdaság szempontjából jelentős kérdés is, megsemmisítette azt a statutáris rendelkezést is, mely deklarálta a tartomány felelősségét a „saját fenntartható gazdasági, tudományos, oktatási, kulturális és turisztikai fejlődéséért, valamint földrajzi tájegységeinek arányos fejlődéséért”²⁷, azzal az indoklással, hogy ilyen felelőssége az alkotmánnyal összhangban csak és kizárólag a Szerb Köztársaságnak mint központi hatalomnak lehet. Ezért összegzőképpen elmondható, hogy az alkotmánybíróság megállapítása, hogy a statútumban helye van a tartományi intézményrendszeren és szimbólumokon kívül más kérdésnek is, elég szűken értelmezendő.

4. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

„A szubnacionális alkotmányok egyfajta »másodlagos alkotmánynormák« vagy »kvázi-alkotmánynormák«, [de] az elismert »alkotmány blokk« részét képezik” (SERRA–OÑATE 2007: 4). Vajdaság Autonóm Tartomány statútuma

²³ Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 32.

²⁴ Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 36.

²⁵ „A környezetvédelemért mindenki, de különösen a Szerb Köztársaság és az autonóm tartomány felelősek.” A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 74. szakasz, 2. bekezdés.

²⁶ Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 37.

²⁷ Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, VAT Hivatalos Lapja, 17/2009. szám, 15. szakasz.

szintén a szerbiai alkotmányjog egyik jogforrása, az „alkotmány blokk” része, bár ez ugyanúgy elmondható a helyi önkormányzatok státútumáról vagy például a Hárszabályról is – azok mégsem tekintendők szubnacionális alkotmánynak (MILOSAVLJEVIĆ–POPOVIĆ 2011: 23). A fentiek ismeretében azonban felmerül a kérdés, hogy maga a tartományi státútum tekinthető-e annak. Figyelembe véve, hogy az alkotmánybíróság döntésében teljesen korlátozóan értelmezte a státútum tartalmát, kizárva abból a hatásköri rendelkezéseket, a deklaratív jellegű normákat, a nemzeti kisebbségek helyzetével kapcsolatos felelősségvállalást, illetve leszűkítve a tartományi „hatalomépítésre” vonatkozó normatív hatáskört, megkérdőjeleződik a tartományi státútum szubnacionális alkotmány jellege, különösen arra való tekintettel, hogy a tartományi autonómiára való jog megvalósulásának jelentős része, azaz a tartományi érdekű ügyek szabályozása nem a státútum, hanem a hatásköri törvény tárgyát képezi. Természetesen elfogadhatjuk – megfelelő fenntartásokkal – azt a megállapítást is, hogy a két különböző jogforrás, mivel együttesen adja Vajdaság autonómiájának keretét, egyben együttesen képezik azt, amit a területi autonómiák szubnacionális alkotmányának neveznek. Ez alapján azonban a státútum semmiképpen sem tekinthető törvénytől alacsonyabb rangú aktusnak, különösen a hatásköri törvénytől alacsonyabbnak *an general* – nem vitatva, hogy maga az alkotmány köti a tartományi normatív hatáskörök gyakorlását bizonyos esetekben törvényi szabályozáshoz. „Vajdaság Autonóm Tartomány státútumának *sui generis* jellege annak a következménye, hogy olyan aktusról van szó, amely a Szerb Köztársaság közhatalmi szintjét, illetve a Szerb Köztársaság Alkotmányával garantált politikai autonómiát közelebből rendezi, és nem pedig egy meghatározott törvény alkalmazását részletesebben szabályozza” (BEŠIREVIĆ 2013: 492).

„Azokat a jogalkotó szerveket, amelyeket az *alkotmány jogosít fel* meghatározott jogszabályok kibocsátására, *eredeti* jogszabályalkotó szerveknek nevezik, és az alkotmányban megjelölt, általuk alkotott jogszabályokat pedig eredeti jogforrásoknak tekintik” (PETRÉTEI 2012: 10). Miután a szerbiai alkotmány a tartományi hatalmi szervezet és a tartományi szimbólumok szabályozását egyes-egyedül az autonóm tartományra bízta, joggal tekinthetjük a Tartományi Képviselőházat mint Vajdaság legfelsőbb szervét eredeti jogszabályalkotó szervnek, és az általa hozott tartományi státútumot eredeti jogforrásnak – függetlenül attól, hogy a státútumban olyan kérdések is helyet kaptak, mint a törvénnyel összhangban szabályozható tartományi érdekű ügyek. Hiszen a tény, hogy a státútum tartalmaz a törvénynek alárendelt normákat, még nem teszi az egész státútumot törvénytől alacsonyabb rangú aktussá; ugyanúgy az alkotmánytörvény is nevében törvény, mégsem egyenlő a Népképviselőház által hozott egyéb törvényekkel.

A szerbiai alkotmánybíróság azonban mégis figyelmen kívül hagyta a már fent felsorakoztatott körülményeket, és „atipikus törvénytől alacsonyabb rangú

jogszabályként” definiálta Vajdaság statútumát, amely megfelel a törvéynél alacsonyabb rangú aktus tágabb értelmezésének: idesorolandó minden törvéynél alacsonyabb rangú általános jogi aktus, függetlenül a jogszabály megalkotójától, tartalmától és céljától (azaz, hogy a törvény végrehajtására szolgál-e vagy sem).²⁸

IRODALOM

- BEŠIREVIĆ Violeta 2013. Muke po Statutu: da li će jezička dogmatizacija ustava ukinuti političku autonomiju Vojvodine? – Prilog za javnu raspravu o ustavnosti i zakonitosti Statuta Vojvodine = *Pravni zapisi IV/2*. 476–510.
- GARDNER A. James 2007. *In search of subnational constitutionalism*. <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/workshop11greece07/workshop11/Gardner.pdf>
- JAKAB András 2003. *Normatív aktusok érvényessége, hatálya és alkalmazhatósága*. <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/83>
- KORHECZ Tamás 2013. Statut autonomne pokrajine u ustavnom pravu Republike Srbije – Osvrt na neka načelna ustavnopravna pitanja u postupku ocene ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine = *Pravni zapisi IV/2*. 436–466.
- MEZEI Péter 2002. *A joghézag kérdése régen és ma*. <http://jesz.ajk.elte.hu/mezei10.html>
- MILOSAVLJEVIĆ Bogoljub 2013. Pokrajinski statut i organizacija pokrajinske vlasti prema Ustavu Republike Srbije = *Pravni zapisi IV/2*. 467–475.
- MILOSAVLJEVIĆ Bogoljub–POPOVIĆ Dragoljub 2011. *Ustavno pravo*. Beograd
- PAJVANČIĆ Marijana 2009. *Komentar Ustava Republike Srbije*. Beograd
- PETRÉTEI József 2012. A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága = *Kodifikáció I*. 5–30.
- PETROV Vladan–SIMOVIĆ Darko 2013. Statut kao podzakonski akt bez elemenata konstitutivnosti – uz dilemu o pravnoj prirodi Statuta AP Vojvodine od 2009. godine = *Pravna riječ* 35. 143–153.
- SERRA Rosario–OÑATE Pablo 2007. *The Reform of the Spanish Subnational Constitutions: Rules and Regulations and Political Contexts*. <http://camlaw.rutgers.edu/stateco/workshop11greece07/workshop11/Serra.pdf>
- SIMOVIĆ Darko 2013. Ustavnosudsko uobličavanje teritorijalne autonomije Vojvodine = *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo* 53–70.
- WILLIAMS Robert F.–TARR G. Alan 2004. Subnational Constitutional Space: A View from the States, Provinces, Regions, Länder, and Cantons 2004. = G. Alan Tarr–Robert F. Williams–Josef Marko (szerk.): *Federalism, subnational constitutions, and national minority rights*. London, 3–24.

²⁸ „A törvéynél alacsonyabb rangú aktus szűkebb értelmezése szerint a törvény végrehajtására szolgáló általános jogi aktus, akár általános felhatalmazás alapján az alkotmánnyal összhangban, akár kifejezett felhatalmazás alapján azon törvénnyel összhangban, amelyet végrehajt.” Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, 31.

JOGSZABÁLYOK, BÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

- A Népképviselőház ügyrendje (Házzsabály), A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 20/2012. – egységes szerkezetbe foglalt szöveg.
- A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 1/1990. szám.
- A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám.
- Az alkotmánybíróság IUo-360/2009. számú határozata, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 61/2014. szám.
- Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek megállapításáról, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 99/2009. és 67/2012. – AB határozat.
- Szerbia Alkotmánybíróságának 1/2010. számú évkönyve (a 2010 januárja és júniusa között hozott alkotmánybírósági határozatok gyűjteménye), Hivatalos Közlöny Közvéllalat, Belgrád, 2010
- Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/2009. szám.

*Statute: The highest legal act of the Autonomous Province of Vojvodina
(Thoughts for the margins of norm control)*

On 18 February 2010, the Constitutional Court of Serbia ruled the control of norms over the Statute of the Autonomous Province of Vojvodina. On hearing the response of the Provincial Assembly of Vojvodina dated 29 April 2010, and the public hearing of Serbian legal scientists on 31 May 2013, on 5 December 2013 the Constitutional Court ruled with delaying force by which the Assembly of AP Vojvodina was given six months to revise the Statute accordingly. However, due to the large number of statutory provisions ruled out, the Assembly decided on bringing a new Statute on 22 May 2014, subsequent to having been adopted by the Serbian National Assembly. During the ruling on constitutionality, the Constitutional Court dealt with issues such as the legal force of the Statute, its enactment as administrative act, and regulatory principles. The aim here is to present the conclusions on these issues, and to assess certain cases in a critical way.

Key words: Autonomous Province of Vojvodina, statute, constitution, Constitutional Court, norm control

*Statut: najviši pravni akt autonomne pokrajine
(Razmišljanja na margini jedne kontrole normativa)*

Ustavni sud Srbije je 18. februara 2010. godine doneo odluku o pokretanju kontrole normativa Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine. Nakon odgovora Skupštine AP Vojvodine od 29. aprila 2010. i javne rasprave na kojoj su saslu-

šana mišljenja pravnih eksperata 31. maja 2013., Ustavnu sud je 5. decembra 2013. doneo svoju odluku sa odloženim dejstvom, u smislu kojeg Skupština AP Vojvodine ima šest meseci na raspolaganju, da uskladi odluku sa Statutom Vojvodine. Međutim, zbog broja poništenih statutarnih odredbi Skupština AP Vojvodine je odlučila da usvoji novi Statut, koji je, nakon dobijanja saglasnosti Skupštine Republike Srbije usvojena 22. maja 2014. Tokom kontrole ustavnosti, Ustavni sud se bavio pitanjima pravnog dejstva Statuta, njegovog svrstavanja u nomenklaturu pravnih akata, i predmeta regulisanja. Cilj nam je, da nadalje predstavimo, i da se kritički osvrnemo na stavove vezane za ova pitanja.

Ključne reči: Autonomna Pokrajina Vojvodina, statut, ustav, Ustavni sud, kontrola normativa

Beérkezés időpontja: 2014. 06. 07.

Közlésre elfogadva: 2014. 10. 17.