

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 összemósodik, a jogalkotói hatáskört feltétlenül meg kell különböztetni a törvény végrehajtását szolgáló szabályozói hatáskörtől. Például a Vajdaság hatásköreiről szóló alkotmánynorma¹ és az az alapján elfogadott hatásköri törvény² 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.

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

² 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”.³ 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.”⁴

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 központositott 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).

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

⁴ *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.⁵ 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.⁶

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

⁶ 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 entitás⁸ 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 lenni⁹ – bár ettől függetlenül a grönlandi polgárok EU-polgárok is egyben, a Feröer szigetek polgárok viszont nem szereztek ilyen státust.¹⁰ 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.¹¹

⁷ 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).

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

⁹ 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.

¹⁰ 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).

¹¹ 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.¹²

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.¹³ Történelmének egy bizonyos szaka-

¹² 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.

¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵ 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 találkozik 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.¹⁶ 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.¹⁷

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 (2015. 07. 29.).

¹⁴ 1978. évi 577. számú törvény Grönland, jegyzék. A törvény angol nyelvű fordítása: http://www.stm.dk/_p_12712.html (2015. 07. 29.)

¹⁵ Az átruházott területek jegyzéke az átruházás dátumával: http://www.stm.dk/multimedia/GR_oversigt_sagsomr_270110_UK.pdf (2015. 07. 29.)

¹⁶ Törvény Grönland önkormányzatáról (1978) 5. cikk.

¹⁷ 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).¹⁸ 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.”¹⁹ 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-

¹⁸ Törvény Grönland önkormányzatáról (1978) 7. cikk.

¹⁹ 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 (2015. 07. 29.).

nyok.²⁰ 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.²¹ 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.²² 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

²⁰ 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 (2015. 07. 31.)

²¹ A Spanyol Királyság Alkotmánya, átmeneti rendelkezések 2.

²² 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.”²³

A funkciók alapján történő hatáskörmegosztás egyébként sikereesebb 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) delegálásáról²⁴, illetve a regionális jogalkotásnak keretet adó központi organikus kerettörvények helyéről a spanyol jogforrási hierarchiában.²⁵ 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.²⁶

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

²⁴ A Spanyol Királyság Alkotmánya, 149. cikk 1. bekezdés 19) pont.

²⁵ A Spanyol Királyság Alkotmánya 150. cikk 1. bekezdés.

²⁶ 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.²⁷ 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-

²⁷ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya, 5. fejezet. Az alkotmány angol nyelvű fordítása: 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.²⁸ 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.²⁹ 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.

²⁸ Trentino-Alto Adige/Südtirol Autonómia Statútuma, 107. cikk. A statútum angol nyelvű fordítása: http://www.provinz.bz.it/en/downloads/autonomy_statute_eng.pdf (2015. 07. 31.).

²⁹ 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.³⁰ 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.

³⁰ 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 VAJDASÁGRA

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 törvényekben 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 (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 (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 (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 (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 (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 (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.