

# STÚDIUM

Bognár Zoltán

## **Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi ismérvei tizenhét államban (1.)**

A nemzeti kisebbségek és etnikumok számára önállóságot biztosító intézményekre vonatkozó összehasonlító jellegű vizsgálatok általában a hasonló társadalmi, politikai és jogi keretek között működő, földrajzilag közel eső megoldásokra koncentráltak, és viszonylag kevés esetben történt kísérlet a tárgy globális szintű megközelítésére.

Ennek okát egyrészt abban látom, hogy a kérdéskör aktuálpolitikai jelentősége folytán a témával foglalkozó szerzők elsősorban a nyugat-európai, modellértékűnek tekintett megoldásokat kívánták tanulmányozni, és másodlagosként kezelték az ebből a szempontból irrelevánsnak tekintett, távoli országokban, eltérő társadalmi, politikai és jogi keretek között működő megoldásokat. Másrészt, az utóbbiakra vonatkozó megbízható információk és alapdokumentumok még az internet biztosította lehetőségek mellett sem tekinthetők mindenki számára hozzáférhetőnek, és valószínűleg kevesen rendelkeznek megfelelő háttérrel egy ilyen igényű kutatáshoz.

Az alábbi tanulmány a kérdés globális összefüggésben való vizsgálatát tűzte célul.<sup>1</sup>

Első fázisban, az autonómia-megoldások jegyzékének összeállításakor a Minority Rights Group által szerkesztett *World Directory of Minorities*,<sup>2</sup> illetve Ruth Lapidoth *Autonomy - Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*,<sup>3</sup> Hurst Hannum *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*<sup>4</sup> és *Documents on Autonomy and Minority Rights*<sup>5</sup> című munkák szolgáltak kiindulópontul. Előzetes ismereteim és az említett művek alapján összeállított listát később részben nyomtatásban, részben az interneten hozzáférhető cikkek felhasználásával sikerült bővítenem. Munkám során egy igen fontos anyagra bukkantam (melynek szerzői kérik ugyan a rájuk való hivatkozás mellőzését): Pieter van Houten és Stefan Wolff 2004 májusában bemutatott kutatási terve a Wisconsini Egyetemen, a Laboratory in Comparative Ethnic Processes (LiCEP) 9. találkozóján, amely a *The International Politics of Autonomy Regimes* címet viseli.<sup>6</sup> Eddig ez az összesítés tekinthető a legátfogóbbnak, de elmondható: mindmáig nincs végleges válasz arra a kérdésre,

hány *de jure* autonómia-megoldás létezik jelen pillanatban a Földön. Ezért úgy gondolom, minden – az említett kérdés megválaszolásához, a létező megoldások empirikus kategóriákba rendezéséhez és az autonómia empirikus meghatározásához közelebb vivő – munka fontos lehet. Ugyanakkor szeretném előrebocsátani, hogy a közelebbről megvizsgált megoldások döntő többségénél az alapidokumentumokra támaszkodtam, azonban néhány esetben másodlagos forrást is felhasználtam. Megtörténhet, hogy az általam felhasznált jogszövegeket időközben módosították, vagy eleve régebbiekhez jutottam hozzá.

## 1. Az etnikai vonatkozású autonómiák osztályozásának szempontjai

Az „autonómia” kifejezés egyszerre jelöli az autonómia állapotát, eszméjét, jogát és intézményesítésének bizonyos formáját.

A fogalom általában véve külsőnek tekintett dolgoktól vagy szereplőktől való függetlenséget jelent, a köznyelvben szinonimája az önállóság. Mivel abszolút önállóság, azaz autarchia a valóságban nem létezik, amikor autonómiáról beszélünk, léteznie kell egy vonatkoztatási rendszernek, vagyis az önállóságnak dimenziói vannak.<sup>7</sup>

Etimológiai szempontú értelmezéskor a hangsúly az ógörög eredetű „ön-” előtaggal ellátott „törvény” gyökre esik. A *nomos* terminust először az athéni aranykor idején kezdték *törvény* értelemben használni a korábbi *thesmos* kifejezés helyett. A kettő nem tekinthető egymás szinonimájának, e terminusok két egymástól jól elhatárolható fogalmat jelöltek, így több volt terminológiai újításnál szemléletváltást és tartalmi újítást is jelzett. Amíg a *thesmos* egy külső erő, a nép, a közösség felett álló hatalom (isten, zsarnok) önkényesen előírt törvényét jelentette, a *nomos* a nép által választott hatalom, az érintettek közreműködésével *kialakított* rendet, életmódjuknak, szokásaiknak megfelelő törvényt jelentette.

A *nomos* tehát a demokrácia törvénye,<sup>8</sup> az önmagát kormányzó nép által sajátos igényeihez és hagyományaihoz igazodó, saját maga számára előírt törvény, az „autonómia” pedig a fentiek fényében „*nyomatékosított öntörvényűséget*” jelent.

A politikatudomány számára az etimológiai szempontú értelmezés nem tekinthető másodlagosnak, hiszen az értelmezések hatalommal összefüggésbe hozható dimenziói relevánsak. Etnopolitikai viszonylatban ez mindekelőtt a politikai, közigazgatási és kulturális dimenziót jelenti, a törvényhozói hatalom megléte pedig az autonómia *sine qua non*ja.

Az önállóság államszint alatti biztosítása érdekében kialakított jogi intézmények összességére az „autonómia-megoldás” (autonomy arrange-

ments)<sup>9</sup> kategóriája használatos. Autonómia-megoldásnak tekinthetők az önkormányzatok összes formáin kívül a szövetségi államok tagállamai, a bizonyos fokú nemzetközi személyiséggel és a szuverenitás bizonyos fokával rendelkező kormányzati entitások is.<sup>10</sup>

A címben azért használom a kissé körülményesnek ható „etnikai vonatkozású autonómia-megoldások” kategóriát, mert ezáltal egyszerre vélem ki-fejezhetőnek, hogy léteznek etnikai vonatkozással nem rendelkező autonómia-megoldások is, és azt is, hogy léteznek olyan autonómia-megoldások, amelyek esetében az etnicitás jogi értelemben nem játszik szerepet, ám gyakorlatilag önállóságot biztosít egy etnikum számára.

Az egyes államokban többség és kisebbség egyaránt az önállóság különböző dimenzióira és eltérő fokára koncentrál, éppen ezért abból kiindulva, hogy pontosan mit is *kellene az autonómiának* jelentenie, lehetetlen a létező megoldásokat elemezni.

Az ENSZ 2004 novemberi adatai alapján a világon 193 nemzetközileg elismert állam és 8 de facto állam létezik. Salat Levente több forrásra hivatkozva azt írja, hogy a világon legkevesebb 600 élő nyelvet és 5000 etnikumot tartanak számon.<sup>11</sup> Ha a két adatot összevetjük, azt találjuk, hogy a világon nyilvántartott etnikumok száma több mint huszonötszöröse a nemzetközi rendszer tagjaiként elismert államokénak.

Pieter van Houten és Stefan Wolff említett kutatási terve 59-re teszi a kisebbségek számára valamilyen formában autonómiát biztosító országok számát, jómagam azonban jelen pillanatban az általuk nem említett 9 országgal együtt számukat csupán 44-re merem becsülni. Ez azt jelenti, hogy a világ országainak csaknem egynegyede valamilyen okból kifolyólag jónak látta jogrendszerén belül létrehozni azokat az intézményeket, melyek alkalmasak etnokulturális jegyeiket tekintve a többségtől eltérő, területi vagy/és etnikai identitásbeli dimenziójukban megragadott állampolgáraik önállósítására.

Bármi legyen is az autonóm státus alapja, az autonómia jogalánya ebben a vonatkozásban az állam polgárainak egy bizonyos csoportja, ilyen értelemben az autonómiához való jogot kollektív jognak kell tekinteni.<sup>12</sup>

Az autonómia-megoldások több szempontból is osztályozhatóak.

Míg a formai kritériumokra alapozott összehasonlítás viszonylag könnyen elvégezhető, a tartalmi szempontú összehasonlítás igen körülményes vállalkozás. Formai szempontból első lépésben aszerint osztályozhatjuk az autonómia-megoldásokat, hogy területi alapon vagy személyi alapon állnak.

Második lépésben a területi autonómia-megoldások esetében az államszerkezetet, közigazgatási rendszert érintő ismérvek alapján, azaz tagállami státusú, illetve az állam/tagállam adminisztratív rendszeréből kiváló, avagy

abba illeszkedő intézményről van-e szó.<sup>13</sup> A személyi elvű autonómiák esetében az országos vagy helyi testületek révén gyakorolt jog egy lehetséges kritérium.

Emellett fontos szempont lehet, hogy milyen jellegűek az autonómia-megoldások alapját képező törvények.

Tartalmi szempontból elsősorban aszerint osztályozhatóak, hogy a hatáskörök kizárólag a kulturális szférát érintik-e, avagy a politikait is. Az osztályozás mindkét esetben tovább folytatható az önállóság fokának meghatározása céljából.

Az sem elhanyagolható szempont, hogy milyen jellegű csoport az autonóm státus haszonélvezője, és hogy földrajzi elhelyezkedése, demográfiai-területi eloszlása szerint miként jellemezhető. Eszerint az érintett kisebbség lehet társnemzet, anyaállammal rendelkező nemzeti kisebbség, egykor saját államisággal, önkormányzattal rendelkező nemzeti kisebbség, a többségi nemzettől kismértékben elütő etnikum, a többségi nemzettől nagymértékben elütő, akár látható faji, vallási jegyekkel is rendelkező etnikum vagy emigránsok csoportja. A kisebbségek élhetnek egy területileg probléma nélkül körülhatárolható, kompakt közösségben, elsősorban a szigetlakók, nehezen áthatolható természeti akadályok által övezett területek lakossága tartozik ide, területileg koncentráltan, homogén etnokulturális közeget alkotva vagy többé-kevésbé szétszórtnan.

Az *autonómia tartalmát* alapvetően az a tény határozza meg, hogy az autonómia mindig egyensúlyt jelent, mely az állam és a nemzeti vagy kulturális identitás kifejeződése között jön létre.<sup>14</sup> Illeszkednie kell egyrészt az államok szuverenitásukat védelmező érdekeihez, másrészt a kisebbségek identitás-védelmező követeléseéhez. Az autonómia tartalma jelen pillanatban az egyes államok jogrendjében igen eltérő.

Az *autonómia fokmérője* az állam által az autonóm entitásra átruházott törvényhozói kompetenciák terjedelme, „*a helyi autonómiának alkotmányos törvényes veleje az arra való hatalom, hogy egyedül dönthessen (az átruházott törvényhozói kompetenciák által) a régió törvényeiről, másként és külön az államtól vagy federális törvényhozói hatalomtól, mely az ország többi részére vonatkozik*”.<sup>15</sup>

Az Európa Tanács Velencei Bizottsága által 2000 októberében elfogadott *A General Legal Reference Framework to Facilitate the Settlement of Ethno-Political Conflicts in Europe* című jelentésében összeállította azoknak a működő megoldásoknak a listáját, melyeket a tagállamain belüli etnopolitikai konfliktusok kezelésére javasol, és a konkrét helyzet függvényében mind a többség, mind a kisebbség számára megfelelőnek tart. Ezek a következők: konföderáció, föderatív állam, regionalizált állam, különleges autonóm státus, hatalommegosztás, kisebbségvédelem.

Hatalommegosztáson alapuló politikai elrendezés (*powersharing political arrangements*) alatt a jelentés megfogalmazói „*ugyanazon entitáson belül létrehozott politikai elrendezést*” értenek, „*mely megfelelő képviseletet biztosít az érintett közösségek számára*”. Ez alatt tulajdonképpen a paritásos elvet értik.

Kisebbségvédelem (protection of minorities) alatt a kisebbségek védelmét biztosító speciális törvény meghozatalát és a kisebbségek számára biztosított speciális státust értik a jelentés szerzői, amely alá a személyi elvű autonómiát is besorolják.

Az unitárius *államszerkezetről* az autonómia biztosítása érdekében való lemondás esetében három – a függetlenség különböző fokát biztosító – államszerkezeti modellt javasol a jelentés: (1) a konföderációt, (2) a föderációt és (3) a regionalizált államot. A regionalizált államot nem tekinti egyértelműen külön típusnak, inkább egyfajta kompromisszumnak az unitárius állam és a föderáció között.

Az unitárius államszerkezet megtartása mellett a jelentés a különleges autonóm státus odaitélését javasolja a kisebbségek által lakott térség számára. A szerzők szükségesnek tartják kiemelni, hogy az államszerkezet reformja nem feltétlenül jár együtt a kisebbségek jelenlétével kapcsolatos problémák megoldásával.

A kisebbség autonómiához való joga elvi szintű elismerését és a formájáról való döntést követően a törvényhozónak meg kell határoznia annak tartalmát, vagyis ki kell jelölnie azokat a területeket, amelyeken a kisebbség politikai vagy kulturális intézményein keresztül kizárólagos vagy a többséggel/központtal megosztott hatáskörökkel rendelkeznek.

Ezek alapján terjedelme szerint a politikai és a kulturális autonómiát szokás megkülönböztetni.

A politikai autonómia a politika fogalma felől – egy közösség számára fontos döntések meghozatalának legitim hatalmáért folytatott verseny, és maga a döntések folyamata<sup>16</sup> – úgy definiálható, mint az autonómiával felruházott közösséget minél több dimenzióban érintő kompetenciák halmaza, melyek közül a törvényhozó hatalom léte és hatáskörei a legfontosabbak.

A kulturális autonómia a kultúra fogalma felől – a világszemléletet és viselkedést explicit és implicit minták által meghatározó tanult rendszer, mely szimbólumokon keresztül válik elsajátíthatóvá és közvetíthetővé<sup>17</sup> – értelmezve azt jelenti, hogy az érintett kisebbség kizárólag az identitás megőrzése és újratermelése szempontjából rendelkezik alapvető hatáskörökkel. Heintze a nyelvhasználatra és az oktatásra vonatkozó jogokat említi,<sup>18</sup> de idesorolhatjuk még a hagyományörzésre, művészetekre, tudományos életre

és egyéb kulturális szempontból releváns tárgykörökre vonatkozó kompetenciákat is.

Amennyiben egy kisebbség kultúrája megőrzése szempontjából elegendőnek tartja, jelenthet kulturális autonómiát csupán a kultúra néhány dimenzióját érintő önálló intézmények kialakítása is. Ezért Heintze szerint kizárólag az iskolák autonómiájának garantálása is eredményezhet kulturális autonómiát.<sup>19</sup>

Markku Suksi *On the Entrenchment of Autonomy* című tanulmányának bevezetőjében arra hívja fel a figyelmet, hogy a kisebbségek autonómiájának mértékét jelentősen befolyásolja az autonómia-megoldások alaptörvényeinek formája, e törvények jogi státusa.<sup>20</sup> A választott megoldások első és legfontosabb következménye, hogy a kisebbségnek módjában áll-e megakadályozni az autonóm státus esetleges megvonását vagy nem. A megszüntetés korlátai alapvetően két forrásból eredeztethetőek,<sup>21</sup> belső jogi vagy külső, azaz nemzetközi jogi rendelkezésekből.

Suksi a hatalom-átruházás és az autonómiák körülbástyázásának hat kategóriáját különbözteti meg.

Az első kategória a *regionális körülbástyázás*, az autonóm területre vonatkozó jogszabályok módosításához ezekben az esetekben szükség van az entitás jóváhagyására. A szerző a kategórián belül különbséget tesz erős és gyenge körülbástyázás között, ugyanakkor megjegyzi, kisebbségvédelmi vonatkozású autonómia esetén nagyon hatékony eszközt jelent.

A második kategória a *speciális körülbástyázás*, idetartoznak azok a megoldások, melyek az autonómiára vonatkozó jogszabályok módosítására speciális eljárásokat írnak elő.

A harmadik kategória az *általános körülbástyázás*, ezekben az esetekben az állam alkotmányába foglalt explicit rendelkezések szabályozzák az autonómiára vonatkozó törvények módosítását.

A negyedik kategóriát a *féltálas körülbástyázás* képezi. Idetartoznak azok a megoldások, ahol az alkotmány nem tartalmaz ilyen vonatkozású rendelkezéseket, de sarkalatos törvények által mégiscsak elvontan szabályozzák a törvénymódosítást.

Az ötödik kategóriát a *nemzetközi körülbástyázás* jelenti, ennek alapját többnyire egy szerződésben nem rögzített megegyezés képezi.

A hatodik kategória bizonyos szempontból az előbbi alesetének tekinthető, Suksi *szerződésalapú körülbástyázásnak* nevezi azokat a megoldásokat, melyeket nemzetközi jogi értelemben vett szerződés garantál. Adott esetben a népek önrendelkezési jogán alapuló megoldások is ideszámítanak.

## 2. Területi autonómia-megoldások

A *területi politikai autonómiát* Ruth Lapidoth olyan eszköznek tekinti, mely garantálja egy, az állam többségi lakosságától különböző, ám egy bizonyos régióban többséget alkotó csoport számára eltérő identitásának kifejezését.<sup>22</sup> A területi politikai autonómia implicálja az *adminisztratív autonómiát*, mely Andreas Gross szerint közel áll a decentralizációhoz, azonban nemcsak a hatalom delegálását (*delegation of power*) jelenti, mint az utóbbi esetben, hanem a hatalom átutalását (*transfer of powers*), melyet a helyi választott képviselők gyakorolnak.<sup>23</sup>

A helyi önkormányzatok a modern, kiterjedt és demokratikus államokban a szubszidiaritás elve alapján ellátják azokat az állami feladatokat, melyek kizárólag az adott közigazgatási egységet érintik. Heintze szerint nincs általánosan elfogadott autonómia-modell, az egyetlen általánosan elfogadott kiindulási alap a szubszidiaritás elve. A *szubszidiaritás elve* az állam és a társadalom megszervezésére vonatkozó elv, melynek van egy negatív és egy pozitív tartalma. Egyrészt megakadályozza a magasabb közösségi szintet, hogy beavatkozzon, ha megoldást lehet találni egy alacsonyabb közösségi szinten is, másrészt kötelezi (a kisegítés elve szerint), hogy segítséget nyújtson a kisebb közösségnek, amennyiben erre tényleges és kifejezett szükség mutatkozik.<sup>24</sup>

A területi-politikai autonómia-megoldások formájukat tekintve további kategóriákba sorolhatók.

Az első kategóriát a *bizonyos fokú nemzetközi személyiséggel és a szuverenitás bizonyos fokával rendelkező kormányzati entitások* alkotják.

A második kategóriát a *nemzetközi személyiséggel nem rendelkező tagállamok* alkotják.

A harmadik kategóriát a szűk értelemben vett autonómiák, az önkormányzatok alkotják, melyekkel kapcsolatban Brunner és Küpper arra hívja fel a figyelmet, hogy elsődlegesen két típusú létezik, az egyik *az állam adminisztratív szerkezetébe nem illeszkedők, a másik az állam adminisztratív rendszerébe illeszkedők*.

Utóbbiak aszerint, hogy a közigazgatási rendszer melyik szintjén helyezkednek el, további alcsoportokba sorolhatóak. Lehetnek mezoszintű és településszintű autonómiák.

### 2.1. Bizonyos fokú nemzetközi személyiséggel és a szuverenitás bizonyos fokával rendelkező kormányzati entitások

Ez a kategória a semleges államokat, protektorátusokat, társult államokat, nemzetköziesített területeket foglalja magában. Például az AEÁ társult államai Mikronézia, Marshall-szigetek és Palau. Az ilyen típusú megoldások esetében az etnicitás majdnem mindig szerepet játszik, kialakulásuk hátterében azonban többnyire katonai támogatással végrehajtott hódítások állnak.

### 2.2. Nemzetközi személyiséggel nem rendelkező tagállamok

A konföderációk tagállamaival ellentétben a föderációk tagállamai nem rendelkeznek nemzetközi személyiséggel, a nemzetközi jog szempontjából nem számítanak szerződésképes feleknek.

A Velencei Bizottság a már említett *CDL-INF (2000)16* jelentése mellett a *CDL-INF(1997)005e, Federal and regional states* címet viselő jelentésében is behatóan foglalkozik az ilyen típusú megoldások kérdésével. Ezen alfejezet további részében nagyrészt e két jelentés alapján jellemzem ezen megoldásokat.

A *Handbook of Federal Countries* 2002-es kiadása szerint a világ országai közül 25 föderatív államszerkezetű, ezek a következők: Amerikai Egyesült Államok, Argentína, Ausztrália, Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Brazília, Kanada, Comore-szigetek, Dél-Afrika, Egyesült Arab Emírátsok, Etiópia, India, Malajzia, Mexikó, Mikronézia, Németország, Nigéria, Oroszország, Pakisztán, Spanyolország,<sup>25</sup> St. Kitts és Nevis, Szerbia-Montenegró, Svájc és Venezuela.<sup>26</sup>

A szövetségi államot úgy szokás meghatározni, mint a részek egységét és a regionális különbségeket egyetlen politikai rendszeren belül érvényre juttató megoldást.<sup>27</sup>

*Etnikai föderációknak* azok az államok tekinthetők, ahol legalább egy entitás földrajzi határai leképezik az etnikai határokat. A fenti 25 országból – ha Spanyolországot nem számítjuk ide – Belgium, Bosznia-Hercegovina, Kanada, Dél-Afrika, Egyesült Arab Emírátsok,<sup>28</sup> Etiópia, India, Malajzia, Nigéria, Oroszország, Pakisztán, Szerbia-Montenegró és Svájc tekinthető etnikai föderációnak, ami 13 államot, gyakorlatilag a föderációk felét jelenti.

A hatalmat a központi állam (Central State) és a tagállamok (entities) együttesen birtokolják, mindegyikük fennállása és hatásköre alkotmányosan biztosított. Az entitások és a központ kompetenciáit és hatalmát az alkotmány szabályozza, és ezek megosztása országonként igen változatos képet mutat. Svájcban, Kanadában, az Egyesült Államokban például az entitáso-

kon belüli adminisztratív egységek megszervezése – beleértve a helyi autonómia biztosításáról való döntést is – teljes mértékben az entitásokat illeti, míg más föderációkban a központ garantálja a helyi autonómiát.

Aszimmetrikus föderációról, aszimmetrikus regionális államról akkor beszélhetünk, ha (1) a hatalom eloszlása központ és az egyes entitások között nem azonos, azaz kompetenciáik különböznek, vagy ha (2) az entitások súlya a központi döntéshozásban nem azonos.

Az Egyesült Államokban és Argentínában például az entitások egyenlő jogokkal és hatalommal rendelkeznek a felsőházban (AEÁ-ban két tag államként, Argentínában három tag tartományként). A kompetenciákat illetően Svájc ugyancsak szimmetrikusnak tekinthető, a 6 félkanton azonban csak egy-egy képviselővel rendelkezik, míg a 20 teljes kanton kettő-kettővel. Ausztriában és Németországban az entitások lakosságának száma befolyásolja felsőházi mandátumai számát. Kanadában – és Bosznia-Hercegovinában – az entitások felsőházi képviselője ugyancsak eltérő, hatásköreik – Québec és Nunavut kivételével – megegyeznek, e két tartomány azonban többletjogokkal rendelkezik, és a szecesszió joga csak Québecet illeti meg.

Oroszországban ellenben az entitások képviselője szimmetrikus, de nem ugyanazon jogállásúak, vannak autonóm köztársaságok, régiók, föderatív státusú városok, autonóm régiók és autonóm kerületek, a hivatalos nyelv szabályozására például csak az autonóm köztársaságok jogosultak, másrészt a kompetenciákat nem az alkotmány, vagy nem csak az alkotmány szabályozza, bizonyos kérdésekben a központ és az entitás illetékes szervei szerződésben határozzák meg, hogy milyen ügyekben melyikük jogosult eljárni, ebből következően a kompetenciák tekintetében Oroszországot nagyfokú aszimmetria jellemzi.

Belgiumot úgyszintén aszimmetrikusnak kell tekinteni, a flamand és a vallon közösséget megillető jogok közül néhány nem illeti meg a németajkú közösséget és Brüsszelt.

A hatalom megosztása a központ és az entitások között kizárólagos és versengő hatalmakat eredményez. A kizárólagos hatalom azt jelenti, hogy bizonyos kérdésekben csakis a központ vagy csakis az entitás jogosult dönteni, eljárni. A versengő hatalom viszont azt jelenti, hogy bizonyos kérdésekben mind a központ, mind az entitás jogosult dönteni, ám valamilyen elv szerint egyik vagy másik elsőbbséget élvez. Emellett a párhuzamos hatalom az, amelyben bizonyos kérdésekben mind a központ, mind az entitás kompetens, és nem oltják ki egymást, a hatalom átruházása pedig azt a lehetőséget fedi, hogy a központ és az entitás egymás hatáskörébe utalja át a döntés jogát.

Tagállami státusú Belgiumban Vallónia és Flandria, Bosznia-Hercegovinában a Horvát és Bosnyák Föderáció és a Szerb Köztársaság, Dél-Afrika

néhány tagállama, Afar, Oromija (Oromi), Sumale (Somali) Etiópiában, India egyes tagállamai, Nigéria tagállamai, Oroszország néhány entitása, Balochisztán, Punjab, Sindh Pakisztánban, Svájc nyolc kantonja, valamint Montenegró és Szerbia Szerbia-Montenegróban.

*Belgiumban* az állam föderalizálását követően is a központ hatáskörében maradt a tartományokra való felosztás, a regionális területek önrendelkezése, a francia, flamand, német közösségi tanácsok összetétele, működése, a közösségi tanácsok megválasztása és ezek hatáskörei, a közösségi kormányok összetétele, működése, a döntőbíróság összetétele, kompetenciái, működése, bíróságok, törvényszékek megszervezése, létrehozása, kompetenciái, városi entitások, önkormányzati szövetségek létrehozása, adók, illetékek, nemzetközi intézményekre ruházott hatalom kérdése, nemzetközi szerződések elfogadása, államok, régiók, közösségek közötti együttműködés területe. Az entitások a kultúra, oktatás, nyugdíjak, helyi adók és a költségvetés tekintetében rendelkeznek jogosítványokkal.<sup>29</sup>

*Bosznia-Hercegovinában* ezzel szemben, jóllehet a külpolitika, külkereskedelem, vámpolitika, pénzügy, bevándorlás, büntetőjogi végrehajtás, a közös kommunikációs csatornák, az entitások közötti szállítás, légi irányítás tekintetében a központot illeti meg a rendelkezés joga, az entitások speciális, a központtal párhuzamos kormányközi kapcsolatokat ápolhatnak a szomszédos államokkal, gondoskodnak a polgárjog betartásáról, és a központ jóváhagyásával külön nemzetközi szerződéseket és megállapodásokat is köthetnek.<sup>30</sup>

*Indiában* a központ kizárólagos törvényhozói hatáskörrel rendelkezik a következő területeken: honvédelem, a hadsereg szabályozása, fegyverek, lőfegyverek, lőszer és robbanóanyagok, nukleáris energia és nyersanyagok, a katonai szempontból releváns iparágak, központi hírszerző szolgálat és nyomozóiroda, külkapcsolatok, nemzetközi képviselő, nemzetközi szerződések és egyezmények, háború és béke, idegenrendészet, állampolgárság megítélése, kitoloncolás, vasút, országos jelentőségű autópályák, országos jelentőségű vízi közlekedés, világítótornyok, vízi és légi biztonsági intézkedések, légi közlekedés, vasúti, tengeri és légi utasszállítás mechanikusan meghajtott közlekedési eszközökön, posta és telekommunikáció, pénzügy, szerencsejáték, külkereskedelem, vámpolitika, tagállamok közti kereskedelem, bankügy, biztosítás, szerzői jog, mértékegységek, minőségbiztosítás, olajkitermelés és -feldolgozás, veszélyes anyagok, bányaiipar, halászat, ópium, országos érdekű tudományos vagy technikai oktatási intézmények, szakképzés, beleértve a rendőrakadémiákat, a felsőoktatás és kutatás, országos jelentőségű kulturális műemlékek, népszámlálás, központ által fizetett nyugdíjak, tagállamok közti migráció, a földművelésből befolyó jövedelmeken kívüli jövedelmek

adóztatása, alkohol és kábítószeres, ingatlanadó, állomás-, vízi- és kikötődíjak, a központ hatáskörébe tartozó törvényeket megsértők büntetése, és minden más, nem tagállami hatáskörébe tartozó terület.

A tagállamok hatáskörébe tartozik a közrend fenntartása, rendőrség, börtönök, helyi önkormányzatok, egészségügy, mérgező anyagok, munkanélküliek, temetkezés, temetők és hamvasztás, könyvtárak, múzeumok, műemlékvédelem, helyi érdekű közlekedési útvonalak, mezőgazdaság, állatvédelem és állategészségügy, ivóvíz, földügy, piacok, hitelezés, vendéglátóipar, színházak, szerencsejátékok, választások, képviselők és miniszterek, illetve a törvényhozás és végrehajtás alkalmazottainak fizetése, nyugdíjak, telek- és épületadók, elektromos energia és adóztatása, szállítás adóztatása, reklámok, üzemek, írott sajtó és kiadók, bélyegilletékek.<sup>31</sup>

*Etiópiában* a nemzetek számára nemcsak az új tagállam létrehozására, hanem a szecesszióhoz való jog is alkotmányosan garantált.<sup>32</sup> A központ rendelkezik az ország általános gazdasági és társadalmi fejlődésére irányuló politikák, stratégiák, tervek elkészítése és megvalósítása, az ország pénzügyi, monetáris és külföldi beruházási politikáinak, stratégiáinak elkészítése és megvalósítása, országos szabványok, rendszabályok kidolgozása és megvalósítása – figyelembe véve olyan szempontokat, mint: egészség, oktatás, kultúra, történelmi örökség, tudomány, technológia –, az ország külpolitikájának megszervezése, nemzetközi egyezmények ratifikálása, általános biztonság, nemzetvédelem, a szövetségi rendőrségi erők megszervezése és irányítása, a tagállamok közötti kereskedelem, valamint a külkereskedelem irányítása és ellenőrzése, kivándorlás, útlevelek, vízumok, politikai menedéjog, a nemzet támogatása, adók és illetékek meghatározása, a központi-állami költségvetés kidolgozása, jóváhagyása és igazgatása, a légi, vasúti és tengeri szállítás, valamint a postai- és telekommunikációs szolgáltatások, bank- és hitelszféra, föld, a természeti források, valamint östörténeti emlékek, kultúrtörténeti szempontból értékes épületek, tárgyak védelme, azon vizek, tavak értékesítése, melyek a tagállamok határain találhatók ügyében.

Az entitások az alsóbb szintű közigazgatási rendszer megszervezése, alkotmányozás és alkotmánymódosítás, a tagállam gazdasági és társadalmi fejlődésére irányuló politikák, stratégiák, tervek elkészítése és megvalósítása, a tagállam alkotmányának és törvényeinek alkalmazása, a föld, a természeti források igazgatása a szövetségi állam törvényeinek figyelembevételével, közigazgatás és önkormányzatok, a tagállamra vonatkozó adók és illetékek meghatározása, a tagállam költségvetésének elkészítése, jóváhagyása és igazgatása, a tagállam polgári alkalmazottainak munkafeltételeire vonatkozó törvények, az általános standardokkal összehasonlítható oktatási szín-

vonatkozó, szakmai képzés és gyakorlat biztosítása, a tagállam rendőrségének megszervezése és irányítása, a tagállamon belüli törvények, rendeletek érvényesítése területén rendelkeznek hatáskörrel.<sup>33</sup>

**1. táblázat.** *Etnikai föderációk*

|     | Entitás                          | Állam               | Autonómia alsóbb szinten                   |
|-----|----------------------------------|---------------------|--------------------------------------------|
| 1.  | Flandria                         | Belgium             | Német közösség                             |
| 2.  | Vallónia                         |                     |                                            |
| 3.  | Bosznia és Hercegovina Föderáció | Bosznia-Hercegovina | Posavina<br>Nyugat-Hecegovina<br>Canton 10 |
| 4.  | Szerb Köztársaság                |                     |                                            |
| 5.  | tagállamok - n.a.                | Dél-Afrika          |                                            |
| 6.  | Afar                             | Etiópia             |                                            |
| 7.  | Gambela                          |                     |                                            |
| 8.  | Harari                           |                     |                                            |
| 9.  | Oromia                           |                     |                                            |
| 10. | Somali                           |                     |                                            |
| 11. | Andhra Pradesh                   | India               | Szövetségi szinten<br>elismert törzsek     |
| 12. | Arunachal Pradesh                |                     |                                            |
| 13. | Assam                            |                     |                                            |
| 14. | Bodos                            |                     |                                            |
| 15. | Gujarat                          |                     |                                            |
| 16. | Gurkaland                        |                     |                                            |
| 17. | Jammu és Kashmir                 |                     |                                            |
| 18. | Karnataka                        |                     |                                            |
| 19. | Maharashtra                      |                     |                                            |
| 20. | Manipur                          |                     |                                            |
| 21. | Meghalaya                        |                     |                                            |
| 22. | Mizoram                          |                     |                                            |
| 23. | Nagaland                         |                     |                                            |
| 24. | Orissa                           |                     |                                            |
| 25. | Punjab                           |                     |                                            |
| 26. | Sikkim                           |                     |                                            |
| 27. | Tamil Nadu                       |                     |                                            |
| 28. | Tripura                          |                     |                                            |
| 29. | Uttar Pradesh                    |                     |                                            |

|     |                              |                    |                   |
|-----|------------------------------|--------------------|-------------------|
| 30. | Nunavut                      | Kanada             |                   |
| 31. | Québec                       |                    | Cree-Naskapi      |
| 32. | n.a.                         | Malajzia           |                   |
| 33. | tagállamok – n.a.            | Nigéria            |                   |
| 34. | n.a.                         | Oroszország        | n.a.              |
| 35. | Balochistan                  | Pakisztán          |                   |
| 36. | North-West Frontier Province |                    |                   |
| 37. | Punjab                       |                    |                   |
| 38. | Sindh                        |                    |                   |
| 39. | Bern                         | Svájc              |                   |
| 40. | Fribourg                     |                    |                   |
| 41. | Genf                         |                    |                   |
| 42. | Graubünden                   |                    |                   |
| 43. | Jura                         |                    |                   |
| 44. | Neuchâtel                    |                    |                   |
| 45. | Ticino                       |                    |                   |
| 46. | Vaud                         |                    |                   |
| 47. | Valais                       |                    |                   |
| 48. | Szerbia                      | Szerbia-Montenegró | Vajdaság, Koszovó |
| 49. | Montenegró                   |                    |                   |

### 2.3. A szűk értelemben vett autonómia, a helyi önkormányzatok

Az *autonómia* terminusnak létezik egy, az unitárius államokon vagy tagállamokon belüli területi vagy a személyi elvű megoldásokra alkalmazott speciális és szűken vett értelmezése. Ebben az értelemben a területi autonómiák két típusa különböztethető meg, az *állam adminisztratív szerkezetébe nem illeszkedő autonómiák és az állam adminisztratív rendszerébe illeszkedő autonómiák*. Ez utóbbi megoldások lehetnek *mezo- és településszintűek*.

A föderációkkal ellentétben az unitárius államok esetében nem beszélhetünk a szuverenitás központ és régiók közti megoszlásáról. Az unitárius államok jellemzője, hogy a szuverenitást nemcsak kifelé, hanem befelé is egyetlen hatalmi központ gyakorolja.

A központ hatalomgyakorlásának térbeli érvényesítése az unitárius államokban és a föderációk tagállamaiban egyaránt a közigazgatási rendszer feladata.<sup>34</sup>

A helyi önkormányzatok, valamint a területi önkormányzatok formáját és terjedelmét tekintve az egyes államok igen eltérő megoldásokat alakítottak ki. A legfelső, központi és a legalsó, települések szintje közé a területi önkormányzatok mezoszintje ékelődik, mely lehet a helyi szintek föléréndeltje vagy melléréndeltje, szolgálhatja elsősorban a központi vagy a helyi érdekeket.<sup>35</sup>

A területi önkormányzatok beosztása alapján az egyes államok közigazgatási rendszere a következő kategóriákban helyezhető el: egyszintű területi önkormányzati beosztású államok, többszintű területi önkormányzati beosztású államok és területi önkormányzatokat nem működtető államok.

*Területi önkormányzatokat nem működtető államokra* Szlovénia, tagállamokra Ausztria *landjai* és a svájci *kantonok* hozhatók fel példaként.

*Egyszintű területi önkormányzati beosztású* a legtöbb unitárius állam és tagállam.

*Többszintű területi önkormányzati beosztásúak* azok az államok, amelyek a települések és a központ szintje közé több – gyakorlatilag egy vagy két – köztes szintet iktatnak. A települések csoportját magukba foglaló kisebb egységeket regionális szintű egységek fogják át, miközben mindkét szint önkormányzattal rendelkezik. Reprezentatív példa az ilyen típusú közigazgatási rendszerekre Franciaország, Belgium, Olaszország és Spanyolország.

A központ, a területi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok közti vertikális hatalommegosztás terjedelmét tekintve igen eltérő lehet.

A magyar nyelvű szakirodalomban hagyományosan a centralizált, decentralizált és dekoncentrált közigazgatási rendszereket szokás megkülönböztetni.<sup>36</sup>

*A centralizált közigazgatási rendszerekben* a települési és a mezoszintű önkormányzatok hatáskörei nagyon szűkek, gyakorlatilag minden nagyobb horderejű ügyben, még ha az kizárólag az illető közigazgatási egységet érinti is, a központ dönt és rendelkezik. Az önkormányzatok ezáltal szinte teljes mértékben alárendelődnek a központnak.

*A decentralizált közigazgatási rendszerekben* a szubszidiaritás elve érvényesül, mely az önkormányzatokat kiemeli a központ teljhatalma alól azáltal, hogy kizárólag az adott közigazgatási egységet érintő ügyekben kizárólagos döntési és végrehajtási hatáskörökkel ruházza fel az alsó és köztes szinteket.

*A dekoncentrált közigazgatási rendszerek* annyiban térnek el az előbbi két típustól, hogy a központ nem átruházza a hatalmat, csupán megbízza a helyi szerveket bizonyos feladatokkal.

Az angolszász szakirodalom azonban részben a terminológiai, részben a szemléletbeli különbségek miatt eltérő kategóriákkal operál.

A *decentralizáció* a közigazgatási szerepköröket érintő hatalom központi kormány hatásköréből az alsóbb szintekre való átutalását jelenti. Az angol nyelvű források különbséget tesznek politikai, adminisztratív, pénzügyi, piaci és területi decentralizáció között.

A *politikai decentralizáció* fogalma azt fejezi ki, hogy a központ bizonyos területeken átengedi törvényhozó hatalmát az alacsonyabb közigazgatási szinteknek, alsóbb szintű politikai egységeket alakít ki, a hatalmat pedig helyileg választott képviselők gyakorolják.

Az *adminisztratív decentralizáció* fogalma ezzel szemben kizárólag a hatalom és szerepkörök szervezeti és funkcionális megoszlására vonatkozik a központ és a helyi szintek között.

A *dekoncentráció* alatt bizonyos feladatköröknek a központi minisztériumokból a helyi hivatalokhoz való átutalását értik, miközben azok továbbra is a központ kompetenciáját képezik.

A *delegáció* alatt a dekoncentrációnál nagyobb fokú decentralizációt kell érteni, melyen keresztül a központ átutalja döntéshozói és igazgatási kompetenciáit a központi kormánynak nem alárendelt, de annak felelősséggel tartozó szervekhez.

A *devolúció* terminus a politikai decentralizációt is magába foglaló döntéshozási, pénzügyi és igazgatási jogkörök átutalására vonatkozik.

### Jegyzetek

<sup>1</sup> Erre Salat Levente tanárom biztatott.

<sup>2</sup> Minority Rights Group (szerk.): *World Directory of Minorities*. Minority Rights Group International, h. n., é. n.

<sup>3</sup> Lapidoth, Ruth: *Autonomy - Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. US Institute of Peace Press, Washington, D. C. 1997.

<sup>4</sup> Hannum, Hurst: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, é. n.

<sup>5</sup> Hannum, Hurst (ed.): *Documents on Autonomy and Minority Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1993.

<sup>6</sup> Houten, Pieter van - Wolff, Stefan: *The International Politics of Autonomy Regimes. A Research Proposal*. Prepared for presentation at the 9th meeting of the Laboratory in Comparative Ethnic Processes (LiCEP) University of Wisconsin - Madison 7-9 May, 2004, [http://www.yale.edu/ycias/ocvprogram/LiCEP\\_9\\_-\\_PvH.pdf](http://www.yale.edu/ycias/ocvprogram/LiCEP_9_-_PvH.pdf) [2004. 11.] A szerzők a hivatkozások mellőzését kérik.

- <sup>7</sup> Vö. Wiberg, Matti: Political Autonomy: Ambiguities and Clarifications. In Suksi, Markku (ed.): *Autonomy: Applications and Implications*. Kluwer Law International, London – Den Haag – Boston, 1998.
- <sup>8</sup> *Ancient Greek Ideas of Law. History of Ideas*. <http://etext.lib.virginia.edu/DicHist/alpha/.html> [2004. 10. 23.]
- <sup>9</sup> A magyar nyelvű szakirodalomban a kifejezéssel Vincze Hanna Orsolyának Georg Brunner és Herbert Küpper *European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance* című tanulmánya fordításában találkozhatunk. Georg Brunner – Herbert Küpper: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. *Magyar Kisebbség*, 2004./1–2, 467–492.
- <sup>10</sup> Hurst Hannum „governmental entities considered by international law as possessing some degree of international personality, if not full sovereignty” megfogalmazása nyomán. Hurst Hannum: *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination...* Id. kiad. 16.
- <sup>11</sup> Salat Levente: *Etnopolitika: a konfliktustól a méltányosságig. Az autentikus kisebbségi lét normatív alapjai*. Mentor Kiadó, Marosvásárhely, 2001, 83.
- <sup>12</sup> Heintze, Hans-Joachim: On the Legal Understanding of Autonomy. In Markku Suksi (ed.): i. m. 15.
- <sup>13</sup> Lásd Brunner–Küpper: i. m. 477.
- <sup>14</sup> Heintze: i. m. 17.
- <sup>15</sup> Harhoff, idézi Heintze: i. m. 17.
- <sup>16</sup> Vö. a Vernon Bogdanor által szerkesztett *Politikatudományi enciklopédia* (Osiris Kiadó, Budapest, 2001.) Yves Lacoste által írt szócikkét Machiavelli-ről: „A terminus első jelentése szerint (politikosz: a városból), de lehető legaktuálisabb jelentése szerint is a politika fejtegetést, vitát jelent, a polgárok rivalizációját a város és nemzetük törvényein, ügyein, problémáin.” Idézi Bíró Gáspár. In Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába. Osiris, Budapest, 2003, 303.
- <sup>17</sup> Lásd Max Weber, Kroeber, A. L. – Kluckhohn, C., illetve J. M. Lotman és A. G. Smith kultúra-definícióit – idézi Keszeg Vilmos In Demény István Pál et al. (szerk.): *Magyar népi kultúra. Alapfogalmak. Folklor. Anyagi kultúra*. Erdélyi Tankönyvtanács, Kolozsvár, 1999, 8–9.
- <sup>18</sup> Heintze: i. m. 21.
- <sup>19</sup> Uo.
- <sup>20</sup> Suksi, Markku: On the Entrenchment of Autonomy. In Suksi, Markku (ed.): i. m. 151.
- <sup>21</sup> Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia*. Budapest, 2001, 18. <http://www.hhrf.org/autonomia/>

- <sup>22</sup> Lapidoth, idézi Andreas Gross: *Positive Experiences of Autonomous Regions as Inspiration Source for Conflict Resolution in Europe*. [http://www.andigross.ch/html/auton\\_coe.pdf](http://www.andigross.ch/html/auton_coe.pdf).
- <sup>23</sup> Gross: i. m.
- <sup>24</sup> Heintze: i. m. 12.
- <sup>25</sup> Spanyolország politikai rendszeréről más források is úgy gondolják, hogy elég tesz a föderatív állam kritériumainak. Véleményem szerint államszerkezetét nemcsak névlegesen tekintve unitárius szerkezetű, hanem ténylegesen is: a regionalizált állam entitásainak hatáskörei a központtal folytatott alku eredményei, nem pedig fordítva.
- <sup>26</sup> *Handbook of Federal Countries: 2002*. McGill-Queen's University Press, Montreal – Kingston, 2002. Idézi Forum of Federations. <http://www.forumfed.org/federalism/cntrylist.asp?lang=en#> [2004. 05. 10.]
- <sup>27</sup> Vernon Bogdanor (szerk.): i. m. Föderalizmus szócikk.
- <sup>28</sup> A tagállamok arab nyelvű és iszlám vallású többsége miatt az állam etnikai föderációként való besorolása megkérdőjelezhető, annak oka, hogy mégis e mellett döntöttem, törzsi társadalomszerkezete.
- <sup>29</sup> *Constitution of Belgium*, <http://fed-parl.be/constitution-uk.html> [2005. 04. 20.]
- <sup>30</sup> *Constitution of Bosnia and Herzegovina*. <http://www.balkanweb.com/bosnia.html> [2005. 05. 07.]
- <sup>31</sup> *Constitution of India*. In Hannum, Hurst (ed.): i. m.
- <sup>32</sup> A jogérvényesítés jelen pillanatban békés eszközökkel elképzelhetetlen.
- <sup>33</sup> *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*.
- <sup>34</sup> Bódi Ferenc: *A települési önkormányzatok érdekérvényesítése a területpolitikában*. PhD értekezés, Budapest, 2001, 7.
- <sup>35</sup> Bódi Ferenc: i. m. 12.
- <sup>36</sup> tVö. Bódi Ferenc: i. m.; Bodó Barna: *Demokráciaelmélet*. Előadásjegyzet, 2003.; a Wikipedia vonatkozó szócikkei, illetve Vernon Bogdanor (szerk.): i. m.