

Bakk Miklós

Aszimmetrikus regionalizmus és az államszerkezet átalakulása az Európai Unió tagállamaiban*

1990-ben a kelet-közép-európai térség legtöbb államában (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Románia) közigazgatási reform vette kezdetét. Lassú, összetett, többlépcsős folyamatról van szó, amelynek sem a kiindulópontja, sem az iránya nem azonos az egyes országokban, viszont közös történeti jegyük, hogy a föderalizmus, a regionalizmus és a területi közigazgatás aszimmetrikus elemeinek a kérdése fel-felbukkan e reformok napirendjén.

Az aszimmetria fogalmát a regionalizmus és a regionális fejlesztés kérdéskörével kapcsolatosan legalább két értelemben szokás használni. Egyrészt tisztán alkotmány- és közigazgatási jogi értelemben – ebben az esetben a közigazgatási egységek jogállásának és kompetenciáinak a különbözőségére vonatkozik. Másrészt jelenti az egymással érintkező, de különböző szuverenitás alá, eltérő közjogi keretbe tartozó társadalmak fejlődésbeli különbözőségeit (például határmenti régiókban), amelyet a hagyományos – modernizációs politikákban megszokott – módszerekkel nem feloldható egyenlőtlenségnek is lehet tekinteni.¹

E tanulmány az aszimmetria fogalmát az első, szűkebb értelemben használja. Nem célja a regionalizmus 20. század végi és 21. század eleji folyamatainak a bemutatása, csupán arra a kihívásra reflektál, amely a közigazgatási középszintet érte az elmúlt évtizedekben.

* E tanulmány a Nemzeti Kisebbségkutató Intézet kiadásában megjelent *Regionalism asimetric și administrație publică* (Studii de atelier. Cercetarea minorităților naționale din România, Nr. 54. ISPMN, Cluj-Napoca, 2014) című tanulmány átdolgozott, magyar nyelvű változata.

1 Mezei István – Hardi Tamás: A szlovák közigazgatás és területfejlesztés aszimmetriái. *Tér és Társadalom*, 17. évf., 2003. 4. sz., 127–155.; 127.

I. Regionalizmus és föderalizmus az európai térségben

A „régió” mint az európai térszerkezet alapvető egysége a 70-es évektől kezdődően került az előtérbe, ideológiai megalapozásában Denis de Rougemont híres, 1962-es víziója, a „régiók Európája” játszott fontos szerepet. Azonban meghatározóak e folyamatban a gazdasági és társadalmi folyamatok voltak: *a piacok globalizálódása, a társadalmi kommunikáció átalakulása* (a közösségi formák hálózatosodása), *a gazdasági tervezés egyre téregységibbé válása* stb. A territorialitás tehát egyre újszerűbben lett meghatározó dimenziója a politikai, a gazdasági, valamint a társadalmi folyamatoknak. E folyamatok interdiszciplináris vizsgálatában a „régió” egyfajta *markerfogalom* lett, jelzős szerkezetű kifejezésekben (*regionális identitás, regionális politikák* stb.) több diszciplínában is centrális szerepre tett szert.

A régiók társadalmi konstrukciókként való értelmezése, azaz konstituálódásuk, fennmaradásuk és megszűnésük társadalmi folyamatként való fel fogása átalakította a határ fogalmát is. A nyitott vagy „porózus” régiók vizsgálatának kibontakozása immár nem az éles – tisztán territoriális – választóvonal képzetét erősítette, hanem megnyitotta az utat azon értelmezések felé is, amelyek a határ feltételes társadalmi kizárást és beengedést szabályozó voltát (szűrőzóna, interferencia zóna stb.) húzták alá.²

A nemzetállam ebben az átalakulásban túl szűk piacnak kezdett bizonyulni a globális versenyek számára, ugyanakkor túl tág keretnek ahhoz, hogy erőteljes kulturális azonosulási mintákat tudjon adni.³ Ez az átalakulása kihatott az államszerkezetre is, dinamizálta a területi közigazgatás átalakulását.

A régiók folyamatos képződése, átalakulása átalakította a politikai hatalom térbeli elosztását is. A funkcionális alapon (alulról felfelé), organikusán fejlődő téregységek rendszere, és az általuk alakított identitások szembe kerülnek a hatalmi viszonyokat, az igazgatást felülről lefelé szolgáló, klasszikus (nemzet)állami térstruktúrával. A két struktúra között értelem szerűen jelentős átfedés van világszerte, ugyanakkor a kettő közötti feszültség csak részben válik feloldhatóvá.⁴

2 Paasi, Anssi: The resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. *Review of International Studies*, Vol. 35, 2009, February, 121–146.; 124.; Böröcz József: A határ: társadalmi tény. *Replika*, 2002, 47–48 (június), 133–142.

3 Paasi: i. m. 123.

4 Tóth József: Kell nekünk a régió? *Iskolakultúra*, 2004. 11. sz., 48–68.

A közigazgatási szervezetek tekintetében e feszültség dinamizmusát elsősorban a közigazgatási középszint átalakulása mutatja. A föderalizmus, a regionalizmus és a területi közigazgatás aszimmetrikus elemeinek a problémája, a *föderalizmus tanulmányoknak az aktualitása*⁵ ezt a dinamizmust jelzi.

Az államszerkezet klasszikus tipológiája felől tekintve az államoknak három alaptípusa különböztethető meg: a) a föderális szerkezetű állam; b) a regionális állam; c) az egységes szerkezetű (unitárius) állam.⁶

A *föderális szerkezet* a törvényhozó és a végrehajtó hatalom olyan vertikális megosztását jelenti, amelyet egyik fél sem – sem a föderáció kormánya, sem a föderáció egyes tagállamai – módosíthat egyoldalúan. A föderációk komparatív vizsgálatának ma már jelentős eredményei vannak az összehasonlító politikatudományban;⁷ a legfontosabb kérdések a föderációk stabilitásának, illetve kialakulásának és evolúciójának a kérdései, valamint – az európai térség tekintetében – a régiók átalakulásának (multifunkcionalitásuk megerősödésének és közjogi státusuk megszilárdulásának) azon folyamata, amely átmenetet jelent a föderatív állam felé. A föderális szerkezet vizsgálata egyben választ ad arra is, hogy a közvetett kormányzásnak milyen lehetséges formái vannak a közigazgatási technikák egységesülésének korában.

A *regionális állam* típusa a legösszetettebb kérdés, ugyanis a régiók jogállásának és közpolitikai feladatrendjének függvényében többféleképpen is definiálható.

A politikai-közigazgatási régiófogalom az általános (társadalomföldrajzi, antropológiai) régiófogalomhoz képest sajátosan szűkebb jelentésű. Paasi a terület-régió (territory-region) fogalmi kettősséggel próbálja ezt a különbséget megragadni;⁸ szerinte minden terület egyben régió is, de nem minden régió mondható területnek. A „terület” differentia specificája abban rejlik, hogy határait és erőforrásait valamilyen mértékben lakossága ellenőrzi, ennek az ellenőrzésnek pedig egyaránt van politikai (a csoportok harcot foly-

5 Benz, Arthur – Broschek, Jörg: Federal dynamics: Introduction. In Benz-Broschek (eds.): *Federal Dynamics. Continuity, Change, & the Varieties of Federalism*. Oxford University Press, Oxford, 2013, 1–26.; 1–3.

6 EUJ [European University Institute - Florence]: Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. 2008, 24–26. <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=39fcd467-6076-413f-ae6b-004ac9520dce> [letöltve: 2010.november 11-én].

7 Stepan, Alfred: Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism. In Stepan: *Arguing Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 315–361.; Benz – Broschek: i. m.

8 Paasi: i. m. 124–125.

atnak területük megőrzéséért, illetve kibővítéséért) és kulturális (határokat szimbolizáló, kollektív memóriát és kizáró-befogadó kulturális gyakorlatokat építő) dimenziója.

A politikai-közigazgatási régiók tehát valamilyen mértékben közösségi és politikai értelemben elismert vagy elismerésre igényt tartó, esetleg politikailag vitatott „elismeréssel felruházott” területi közösségeket jelölnek. E régiók súlyát, államszerkezeti jelentőségét épp ennek az elismerésnek a mértéke, illetve az általuk megjelenített belső politikai konfliktusosság határozza meg.

Ha konkrét közpolitikai feladatkörök tartalmán keresztül ragadjuk meg a régiók mint politikai térszervezési formák szerepét, akkor a következő szerepköröket kell megkülönböztetnünk: 1. a térszervezői szerepkör (területrendezés és -fejlesztés, uniós támogatások felhasználása, gazdaságfejlesztés); 2. közszolgáltatások térségi szervezése; 3. közfeladatok ellátása.⁹ Ha egyetlen meghatározott feladatkörrel (általában gazdaságtervezési és -fejlesztési céllal) jön létre a régió, akkor *funkcionális regionalizmusról* beszélnek; ha több feladatkört egyesít, akkor *multifunkcionális regionalizmusról* van szó.¹⁰ A régiók szert tehetnek *adminisztratív* vagy *törvényhozói jogkörre* is, jóllehet, a kettő közötti különbség nem határozható meg világosan; e distinkció elmosódottsága főleg az ún. másodlagos törvényalkotási hatáskör kapcsán jelenik meg, amely azt teszi lehetővé egyes régiók esetében, hogy országos törvények bizonyos részletszabályaira nézve maguk határozzanak. A régiók rendelkezhetnek saját, közvetlenül választott döntéshozó testülettel és ennek megfelelő végrehajtó szervvel. Ha a multifunkcionális régiók ilyen választott testülettel rendelkeznek, akkor ez a régió lakosságának politikai közösségként való elismerését jelenti, és az államszerkezet fejlődése a föderációk irányában mutat (jelenleg Olaszország közjogi rendszerre példázza legnyilvánvalóbban ezt a fejlődést).

A *regionális állam* definíciójának középpontjában tehát olyan multifunkcionális politikai-közigazgatási régió áll, amely saját önkormányzati alapú politikai akaratképzéssel is rendelkezik az állam által megszabott régiófunkciók gyakorlása tekintetében. Azonban e régiók csak akkor konstituálnak regionális államot, ha politikai akaratképzésük korlátozni tudja az állami szuverenitást, és e korlátozó volta alkotmányos szintű elismerésben részesül. Ekként a regionális állam átmenet a föderális állam felé,

9 Horváth M. Tamás: A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon. In uó (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltételei*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004, 5–34.

10 EUI: i. m. 25.

amelyben a szuverenitás vertikális megosztása a föderáció kormánya és az egyes tagállamok között világos és kölcsönösen meghatározott garanciákon alapszik. Ez az átmenet a közigazgatási középszinten kialakuló azon feszültség feloldásában jelenik meg, abban a módozatban, ahogy az organikus fejlődő téregységek politikai akaratképzése kiegészítik a klasszikus nemzetállami térstruktúrával.

Az *unitárius állam* közigazgatási térfelosztásában az állammal szemben a meghatározó közigazgatási szint a helyi önkormányzatok szintje. Közigazgatási középszint, illetve régiók ugyan az egységes szerkezetű államokban is létezhetnek, azonban a politikai térfelosztásnak ezek itt nem meghatározó elemei. Az unitárius államok közigazgatási-szerkezeti fejlődésének egyik modellje a francia – napoleoni – modell volt, amelynek a lényege a centralizált államigazgatás megjelenése a területi-települési egységek szintjén. A modern önkormányzatiság ezen az alapon fejlődött. Van azonban a közvetlen kormányzás kialakulásának egy másik útja is, amely elsősorban a skandináv államokat jellemezte. Itt korán megerősödött a településszintű önkormányzás, és az államigazgatás egységesülése jórészt azt jelentette, hogy a létező önkormányzati hagyományokra épül rá a közigazgatási eljárások egységes, az állami központ által szorgalmazott formája és eszközrendje.

A politikai-közigazgatási térfelosztás mezoszintjének egyik sajátos kérdése, hogy néhány államban ez tulajdonképpen két szintet is jelent. E szintek elnevezése az egyes országok sajátosságaitól, tradícióitól függ. Az egységes fogalomhasználathoz az idézett EUI-tanulmány a régió–provincia fogalompárost javasolja.¹¹ A régió megfelelői a föderatív államokban a föderatív egységek, a landok (Németország, Ausztria) vagy a régiók (Belgium). A regionális államokban a régiók, az autonóm régiók, a tartományok stb. felelnek meg ennek a szintnek. A provincia, mely a régiók alatti középszint területi egysége, a különböző országokban eltérő státusú területeket jelenthet; ezek a helyi hagyományokra támaszkodva nagy változatosságot mutatnak, nevük is különböző. Így: megye (Magyarország, Románia), Kreis (Németország), county (Anglia), provincia (Olaszország), département (Franciaország) stb. A napóleoni hagyományra alapozó államokban a provincia a régebbi közigazgatási középszint, amely az államhatalom dekoncentrált szerveinek közigazgatási körzeteként jött létre (önkormányzatiságra e területek később tettek szert), és alapvetően nem változtatták meg az unitárius államszerkezetet.

11 EUI: i. m. 27.

A politikai térfelosztási egységek definícióinak a fentebb jelzett sokrétűsége arra is visszavezethető, hogy a sok, egymást keresztbemetsző térfelosztási típusban keverednek az önkormányzatiságra és az államigazgatás központi akaratára utaló elemek.

II. Az államszerkezet kialakulása és az aszimmetrikus közigazgatás

II.1. Az elsődleges és a másodlagos állam

A modern államok területi hatalommegosztásának tanulmányozásában viszonylag kevés figyelmet kapnak az aszimmetrikus megoldások. Miközben a premodern államok történetében a területi aszimmetria majdhogynem természetesnek tűnik a történészek számára, a modern államok szerkezetének tanulmányozásában ez a kérdés háttérbe szorul. Ugyanakkor tény, hogy a modern államok területi szervezete több aszimmetriát mutat fel a gyakorlatban, mint amennyit az államszervezés formális intézményei és modelljei sugallnak.¹² Az is egyre nyilvánvalóbb, hogy az aszimmetrikus megoldással kapcsolatos tapasztalatok a demokratikus rendezésekben jobbra pozitív megoldásokként merülnek fel.¹³

Ha az államszerkezet történeti kialakulása felől vizsgáljuk a közigazgatás szervezeti konzisztenciáját és – ezzel összefüggően – a területi uralom kialakításának homogenitását, akkor a Hechter-féle elsődleges és másodlagos állam koncepciója nyújtja az egyik legjobb kiindulópontot.¹⁴

Hechter *elsődleges államnak* azokat az államokat tekinti, amelyek az egyének és csoportok között „spontán módon” jelennek meg. Az elsődleges állam történeti formái általában a csoportokból kialakuló szupercsoport problémáját vetik fel. Az elsődleges államban a kormányzati egységek több szinten is jelen vannak, például a helyi csoport, a törzs és végül az állam szintjén, vagyis az államot „egy olyan hierarchia legmagasabb szintjének tekinthetjük, amelyet beágyazott csoportok alkotnak, egészen az individuális szintig”.¹⁵ E hierarchia működőképességét az biztosítja, hogy a társadalmi rend fenntartásának költségei úgy oszlanak meg az egyes szintek között, hogy az összköltség a lehető legalacsonyabb szinten marad; tehát *a kor-*

12 Henders, Susan J.: *Territoriality, asymmetry, and autonomy: Catalonia, Corsica, Hong Kong, and Tibet*. Palgrave Macmillan, New York, 2010, 6.

13 Keating, Michael: *Asymmetrical Government: Multinational States In an Integrating Europe*. *Publius*, Vol. 29, 1999, No 1, 71–86.

14 Hechter, Michael: A nacionalizmus megfékezése. In Kántor Zoltán (szerk): *Nacionálismuselméletek* (szöveggyűjtemény). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 150–182.

15 Uo. 154.

mányszás közvetett, és a vele kapcsolatos feladatok és teendők megoszlanak az egyes szintek között. Ilyen rend általában anarchikus környezetben, de szabad megegyezés eredményeként jön létre: egy sor kisebb csoport szövetkezik, közös ellenőrzési struktúrát hoznak létre, amely megakadályozza, hogy egymás ellen folytassanak zsákmányszerzést, ez a struktúra megoldja a csoportközi konfliktushelyzetet, s így megteremti annak a lehetőségét is, hogy a laza és szabályozott szövetség kifelé erős szupercsoportként jelenjen meg.¹⁶

Vagyis: az elsődleges állam, a közvetett kormányzás a csoportszolidaritás több politikai szintjét integrálja. A nagyobb csoportot alkotó csoporttagoknak – amelyek tehát maguk is csoportok – elegendő erőforrást kell allokálniuk a belső rend fenntartására – ez a feltétele annak, hogy magasabb szinten is kollektív individuumnak tekintsék őket.¹⁷

Az elsődleges állam elmélete alapján értelmezhető, hogy a preindusztriális társadalmak általában miért éltek a közvetett kormányzás eszközével: a 19. század előtt a központi kormányzás nem rendelkezett olyan eszköztárral, amivel folyamatosan és hatékonyan beavatkozhatott volna az alsóbb szintű csoportok életébe. Így azok általában saját kormányzati egységeket alakítottak ki, helyi hatóságokkal, melyeknek előjogaira a központi kormányzat nem jelentett veszélyt; ekként működtek a nagy agrárbirodalmak, a Római, a Kínai, az Oszmán és a Habsburg Birodalom. Az alacsonyabb szintek saját kormányzati egységei, melyek általában nyelvi és kulturálisan a helyi lakossághoz asszimilálódtak (erre példaként Hechter a normann hódítók angollá, a korai betelepülő angolok írekké válását hozza fel), a kormányzott területen nem váltak kulturális konfliktusok okozóivá.

A fordulatot Európában a francia forradalom jelentette. 1789 előtt, bár erős, abszolutisztikus kormányzattal rendelkezett, Franciaország mégis inkább közvetett kormányzattal rendelkezett. A forradalom után Párizs központosító stratégiákat dolgozott ki hatalma növelése érdekében: új adminisztratív egységekre osztotta az országot – megyékre (département), körzetekre és községekre –, újítást vezetett be az adóztatás rendjében, az igazságszolgáltatásban, a rendészetben (az országos rendőrség megjelent a helyi közösségekben). Mindez fokozatosan fellazította a polgároknak a helyi hatóságtól való függését, azaz bevezette a *közvetlen kormányzást*.¹⁸

A közvetlen kormányzás nagyon sikeressé tette Franciaországot, hiszen lehetővé tette a katonai szervezet uniformizálását, majd modernizálását (ez

16 Uo.

17 Uo.

18 Uo. 169.

növelte az ország presztízsét), az egységes – de ennek folytán személytelen és országos képzési rendszer révén fejleszthető – bürokrácia (közigazgatási tisztviselői kar) kiépítését, ezen keresztül pedig a nagyobb piacok megteremtését és a gazdasági fejlődést. A közvetlen kormányzással Franciaország *másodlagos állammá* vált, a modern európai állam egyik uralkodó típusává.

Az államépítés tipológiájával foglalkozó irodalom egyik fő paradigmája az a megközelítés, mely az egyes államok belső tényezőikön alapuló fejlődéséből alkot típust, majd az így kialakított államtípushoz mér más államokat, és nevezi azokat „kevésbé hatékonyaknak”, „sikerületleneknek” stb.¹⁹ A másodlagos államok gyors elterjedése és látszólagos uniformitása a 19. század kezdetétől azonban a külső tényezők fontosságára is rámutatott. Tilly szerint az államépítésben meghatározó a külső geopolitikai, valamint a wallersteini „világrendszer”-környezet is.²⁰ A külső és belső tényezők között többek közt a háborús szerepvállalás is „közvetít”: az állam háborús terheit viselő és elosztó aktorok a társadalmi rend és az elosztás intézményeinek a kialakításában is meghatározókká válnak.²¹

A napóleoni Franciaország (1804–15) sikere jól bizonyítja azokat a bel- és geopolitikai kényszereket, amelyek a modell uralmát kiterjesztették a modernizálódó Európára: a francia agresszivitás – írja Hechter – nemcsak hogy rákényszerítette a szomszédos országokra is a közvetlen kormányzást (melyet védelmi okokból maguknak is be kellett vezetniük), hanem egyfajta konvergenciát is megszabott a 19. századi európai kormányzatok számára a kormányzás intézményei és szabályai tekintetében.²²

II.2. Az európai közigazgatás napóleoni modernizációja, és a közvetett kormányzás új formái

A francia közvetlen kormányzás olyan jog- és államigazgatási intézményeket teremtett tehát, amelyeket több európai állam egyfajta védelmi és modernizációs kényszerből vett át. A francia csendőrség, a *Gendarmerie nationale* vált az olasz *Carabinieri*, a spanyol *Guardia Civil* mintájává. Olyan szervezetek jöttek létre, amelyeknek kulcsfontosságú szerep jutott a nemzetállam, a kulturálisan homogén társadalom létrehozásában, vagyis ame-

19 Tilly, Charles: *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Blackwell, Cambridge, MA – Oxford, UK, 1990, 7.

20 Uo. 9–11.

21 Tilly, Charles: *War Making and State Making as Organized Crime*. In Evans, P. – Rueschemeyer, D. – Skocpol, T. (eds): *Bringing the State Back*. Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

22 Hechter: i. m. 169.

lyek részt vettek a parasztnok franciákká, olaszokká, spanyolokká stb. alakításában. A Code Napoléont (1804) nagyon gyorsan bevezették Belgiumban, Észak-Itáliában, Monacóban (tehát a francia fennhatóságú területeken), de más államokban is, így Svájcban, Hollandiában, majd a 19. század közepétől Latin-Amerika több államában is. Szerepe az volt, hogy a sok „tarka-barka szokásjog-rendszer” helyébe egységes jogi viszonyrendszert állítson az állam egész területén.²³

A közvetlen kormányzást kiépítő államokban a napóleoni háborút követően végleg meggyökerezett az az elképzelés, hogy a kulturális és ideológiai pluralizmus az államon belül biztonsági kockázatot jelent. Erre a kockázatra az államok a közoktatás, a katonai képzés és az *igazgatás egységesítésével* válaszoltak.²⁴

Ezek azok az államépítési előzmények, amelyek Európában a horizontális politikai térfelosztás közigazgatási egységesítésében szerepet játszottak. A közvetlen kormányzás intézményrendszerét az európai térségben a későbbiek során nagymértékben befolyásolták az európai háborúk,²⁵ a gazdasági fejlődés (mely szétfeszítette a területi kormányzás korábbi kereteit, és az ipari-urbanizációs folyamatokhoz illesztette). Ezekre az előzményekre épült rá a demokrácia átalakulása (a választójog általánossá válása, a helyi önkormányzatiság megerősödése, illetve a demokratikus intézmények erősödő mediátikus kontrollja).

Az Európai Unió mai államai területi-közigazgatási rendszerének ki- és átalakulását tehát a következő történeti folyamatok határozták meg:

- a közvetett kormányzás sajátos előtörténete (nagyjából a 19. századig),
- közvetlen kormányzás kialakulása a napóleoni háborúk hatására, illetve az utána következő évtizedekben (nagyjából 1848 és az első világháború között),
 - ipari-urbanizációs folyamatok, majd a piacok globalizálódása,
 - a 20. századi tömegdemokrácia hatása a közvetlen kormányzásra és ezzel összefüggően
 - a társadalmi kommunikáció átalakulása,
 - az európai integráció területi-kohéziós politikája (mint a gazdasági tervezés téregységi formátumának szorgalmazása).

23 Hechter: i. m. 173–174.

24 Benner, Erica: Is there a core national doctrine? *Nations and Nationalism*, Vol. 7, 2001, No. 2, 155–174; 163–164.

25 Tilly: War Making and State Making as Organized Crime. Id. kiad.

Látható, hogy e folyamatokban egyaránt jelen vannak az organikus fejlődés alulról ható tényezői és a hatalmi viszonyokat, az igazgatást felülről lefelé meghatározó, a klasszikus nemzetállami térstruktúrát átörökítő adottságok. A kettő közötti feszültség, mint fennebb már jeleztük, csak részben feloldható.

A régiók szintjén ezeknek az elemeknek a keveredése tulajdonképpen a közvetett és a közvetlen kormányzás elemeinek kombinálódása is a modern államszervezés körülményei között. Ha a régió funkcióját az állami akarat határozza meg egyoldalúan, és ugyanígy központi döntés határoz a politikai térfelosztás területi elemeiről is, akkor – még a decentralizáció bizonyos elemeinek megléte mellett is – a közvetlen kormányzás új eszközéről van szó. Ha viszont a régió saját identitással is rendelkező önkormányzó közösségként politikai akaratot tud szembeállítani a központi kormányzat regionalizációs elképzeléseivel, és ezzel dialógusviszonyt tud kialakítani az állam központi szervével saját státusát (sőt, területi állagát) illetően, akkor egy ilyen régió kialakítása már a közvetett kormányzás modelljét idézi meg. A 20. század második felében és a 21. század elején megerősödő európai regionalizmus egyik típusú ösztönzői épp azok az etnoregionális közösségek voltak, amelyek nyelvi/kulturális/történeti adottságaiknál fogva rendelkeztek a területi-politikai közösséggé válás prepolitikai lojalitásfeltételeivel, és ennek alapján ilyen dialógusviszonyt tudtak kialakítani.²⁶

A kialakult államszerkezetek és politikai-közigazgatási térfelosztási rendszerek konvergenciája lehetővé tette, hogy komparatista vizsgálatokat végezzünk az egyes államok politikai térfelosztási rendszereire nézve.

III. Aszimmetrikus területi-közigazgatási szerkezetek az EU-ban

III.1. Aszimmetriák az Európai Unió tagállamainak területi-közigazgatási rendszerében

Ha az Európai Unió huszonnyolc tagállamának államszerkezetét, területi-közigazgatási rendszerét áttekintjük, akkor ezeknek az államoknak több mint egyharmadában valamilyen aszimmetrikus megoldásra bukkanunk. Az alábbi táblázat, melynek adatai főleg a már idézett *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*, valamint a *Division of Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities*²⁷ című tanulmányokból,

26 Keating, Michael: European Integration and the Nationalities Question. *Politics Society*, Vol. 32, 2004, No. 3, September, 367–388.

27 EIPA-ECR [European Union – Committee of the Regions – European Institute of Public Administration, EIPA – European Center for the Regions, ECR]: *Division of*

illetve *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*²⁸ című kötetből származnak, ezeket az elemeket mutatja be, helyenként azokkal a kiegészítésekkel, amelyek figyelembe vették az azóta végbement közigazgatási reformokat:

Ország	Államszerkezet	Aszimmetrikus elemek	Megjegyzések
Ausztria	föderatív	-	regionális szint: 9 tartomány (landok + Bécs), azonos státusúak, kooperatív föderalizmus, a Landok jogállása az alkotmány 95-107. szakasza szerint, Bécs 108-114. szakasz; provincia-szint: 84 körzet/járás, amelyek dekoncentrált államigazgatási szervek
Belgium	föderatív	német közösség	3 régió (Flandria, Vallónia, Brüsszel); 3 közösség (flamand, francia, német); provincia-szint: 10 provincia (5 flamand + 5 vallon), Brüsszel nincs provinciákra osztva; a provinciák dekoncentrált körzetek, de önkormányzattal is rendelkeznek. Brüsszel egyben régió és provincia
Bulgária	unitárius	-	regionális szint: nem létezik; 28 provincia (oblasti) – adminisztratív feladatkör, dekoncentrált szervek számára, kormányzóját a Minisztertanács, nevezi ki
Ciprus	unitárius	-	regionális szint nem létezik; 6 provincia (körzet) választott szervek nélkül (dekoncentrált szervek)
Csehország	unitárius	-	regionális szint: 13 adminisztratív régió (kraj) + Prága – közvetlenül választott tanáccsal és kormányzóval (hejtman); provincia-szint: 73 körzet (okres) + Prága – államigazgatási körzetek

Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities. European Union. 2012. http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf [letöltve 2016. március 26-án].

28 Szamel Katalin – Balázs István – Gajduscheck György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011.

Dánia	unitárius	2 autonóm régió: Feröer-szigetek Grönland	regionális szint: 5 adminisztratív régió - választott regionális tanáccsal; provincia-szint: 2007-ben megszűnt; Feröer-szigetek - saját tartományi parlament: Løgting; Grönland parlamentje: Landsting
Észtország	unitárius	-	regionális szint: nem létezik; provincia-szint: 15 megye (maakond) - államigazgatási körzet
Finnország	unitárius	1 autonóm régió: Åland-szigetek, 1 kísérleti régió: Kainuu	regionális szint: 6 államigazgatási tartomány; provincia-szint: 19 régió (közvetetten választott vezető testülettel, kivétel Åland és Kainuu - közvetlen választás)
Franciaország	unitárius	Korzika (sajátos státusú), 5 tengeren túli régió: Francia-Guyana, Réunion, Guadeloupe, Martinique, Mayotte	regionális szint: 18 adminisztratív régió (2016. január 1-től), melyek közül 12 francia belterületen + 1 a sajátos státusú Korzika + 5 tengeren túli régió - a régiók választott önkormányzattal rendelkeznek; provincia-szint: 102 megye (département) - melyek közül 97 a kontinentális Franciaországban van, 5 pedig tengeren túli département; azonosak az 5 régióval - közvetlenül választott önkormányzattal
Görögország	unitárius	1 autonóm régió: Athosz-hegyi Köztársaság	regionális szint: 7 adminisztratív körzet (dekoncentrált államigazgatás, belügyminiszter által kinevezett titkár vezeteti) + Athosz-hegyi Köztársaság; provincia-szint: 13 régió (peripheria), választott önkormányzattal, 5 évre választott regionális tanácsok és választott kormányzó
Hollandia	unitárius	Aruba, Curaçao, Sint Maarten, (autonóm provinciák) Bonaire, Sint Eustatius, Saba (sajátos státus)	regionális szint: nem létezik; provincia-szint: 12 közvetlenül választott önkormányzattal rendelkező provincia

Horvátország	unitárius		regionális szint: nem létezik; provincia szint: 20 megye + Zágráb. Megyei tanács (skupština) közvetlenül választott tagokkal
Írország	unitárius	-	regionális szint: 8 regionális hatóság (delegált vezető testület a megyei és városi tanácsok részéről); provincia-szint: 31 megye = 26 megye + 5 város + (választott önkormányzat)
Lengyelország	unitárius (regionalizált)	-	regionális szint: 16 vajdaság, közvetlenül választott regionális parlamenttel (sejmik); provincia-szint: 379 megye (powiaty) - közvetlenül választott megyei tanács
Lettország	unitárius	-	2009 óta: nem létezik sem regionális, sem provincia-szint; helyi önkormányzati szint: 110 község és 9 köztársasági jelentőségű város
Litvánia	unitárius	-	regionális szint: nem létezik; provincia-szint: 10 megye (apskritis), melyek a központi kormányzat dekoncentrált szervei (kinevezett kormányzóval); helyi, önkormányzati szint: 60 körzet/járás és város
Luxemburg	unitárius	-	regionális szint: nem létezik; provincia-szint: 3 körzetből, ezek pedig 12 kantonból állnak (a kantonok azonban statisztikai egységek inkább). A körzetek a központi kormányzat dekoncentrált szervei. A kantonok inkább a helyi szintnek felelnek meg, de több községből (106 önkormányzattal) állnak.
Magyarország	unitárius	-	provincia-szint: 19 megye (választott önkormányzattal) és Budapest. A megyék járásokra oszlanak, 174 járás (2014 végén) + Budapest 23 kerülete
Málta	unitárius	-	középszint (regionális, provincia-szint): nem létezik, 68 helyi önkormányzat (közvetlenül választott)

Nagy-Britannia	részben regionalizált állam	Skócia, Wales, Észak-Írország	regionális szint: 3 „nemzet” (Skócia, Wales, Észak-Írország) és 9 angol igazgatási régió; provincia-szint: Angliában kétszintes, megyékre (2 típus: metropolitan county és shire county), azokon belül pedig körzetekre (district) oszlik; Skóciában: 32 tanácsi terület (council area), melyek önkormányzatokkal rendelkeznek; Walesben: 22 megye (önkormányzati); Észak-Írországban: 2015 óta 11 körzet (district)
Németország	föderatív	-	regionális szint: 16 szövetségi tartomány (Land), közülük 3 Stadtstaaten: Berlin, Bréma, Hamburg – közvetlenül választott tartományi parlamenttel; provinciák: 295 vidéki járás (Landkreise) + 107 városjáras (Stadtkreise) – összesen 402 járás/megye (Kreise) – közvetlenül választott önkormányzatokkal (5 évre) (2011)
Olaszország	regionalizált állam	Trentino-Alto Adige, Szardínia, Szicília, Friuli Venezia Giulia, Valle d’Aosta	regionális szint: 20 alkotmányos régió (ebből 5 speciális státusú) – választott önkormányzattal, törvényhozási és adminisztratív hatáskörökkel; provincia-szint: 110 provincia, közvetlenül választott önkormányzati tanács-csal
Portugália	unitárius	2 autonóm régió: Madeira, Azori-szigetek (speciális státus)	regionális szint: 18 körzet; a speciális státusú szigeteknek saját törvényhozásuk van
Románia	unitárius	-	regionális szint: nem létezik (2011-től több javaslat is született ennek létrehozásáról); provincia-szint: 41 megye + Bukarest, közvetlenül választott megyei tanács-csal

Spanyolország	regionalizált állam	Ceuta, Melilla (autonóm városok)	regionális szint: 17 autonóm közösség közvetlenül választott tartományi parlamenttel; provincia-szint: 50 provincia, közvetett módon, a municipális tanácsok tagjai közül választott képviselőkkel
Svédország	unitárius	Västra Götaland, Skåne	regionális szint: nincsenek intézményei provincia-szint: 21 megye és régió; 2 régió (Västra Götaland, Skåne)
Szlovákia	unitárius	-	regionális szint: 8 kerület (kraj), közvetlenül választott regionális tanáccsal és régióelnökkel; provincia-szint: 79 járás (okres, 2014), államigazgatási egységek
Szlovénia	unitárius	-	regionális szint: 12 régió - egyelőre statisztikai (az alkotmány 143. szakasza lehetővé teszi közigazgatási régiók létrehozását); provincia-szint: megszűnt

Források: EUJ: i. m. 47–321.; Szamel–Balázs–Gajduscek–Koi: i. m.; EIPA-ECR: i. m.; Wikipédia – a szerző szerkesztésében.

Ha a fenti táblázat alapján az uniós tagállamok közigazgatásának középszintjén létező aszimmetrikus közigazgatási egységeket vizsgáljuk, akkor a következő típusok és sajátosságok állapíthatók meg:

- sok közöttük a sziget; a szigeteknek mint területi-közigazgatási egységeknek a területe „természetileg” meghatározott, így nem váltak határkiigazító, térfelosztási politikai viták tárgyául (a valamely országhoz tartozást kivéve), ugyanakkor igazgatásuk is több szokásjogi elemet őrzött meg, mivel – általában – távolabb voltak a hatalmi centrumoktól (Szardínia, Szicília, Korzika, Madeira stb. sajátos státusa a történelmi előzmények mellett ezzel is magyarázható); e szigetek önkormányzata tehát némiképp a közvetett kormányzás hagyományának a folytatója is;

- számos kisebb sziget, külső terület, illetve exklávé sajátos státusa a korábbi hódítások, birodalmi viszonyok maradványa (Ceuta, Melilla), illetve gyarmati sorsból váltak valamely állam külső tartományává (Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Guadeloupe, Réunion, Francia Guyana stb.); idesorolható az Athosz-hegyi Köztársaság is, amely a Bizánci Birodalom teokratikus örökségeként kapott autonómiát Görögországon belül;

- sajátosan kivételes esetek találhatóak a skandináv államokban; itt „közigazgatási kísérletekre” került sor, azaz egyes közigazgatási területek meghatározott időre kaptak sajátosabb jogállást bizonyos reformok tanulságainak megfogalmazásához. Svédországban a Västra Götaland és Skåne régiók esetét lehet említeni, Dániában a 2007-es reform során Bornholm szigetén a települési önkormányzati összevonás és átszervezés eredményességét vizsgálták,²⁹ de idesorolható a finnországi Kainuu régió is;

- végül, az esetek többségében olyan európai területekről van szó, amelyek etnoregionális sajátosságaik folytán tettek szert regionális autonómiára, illetve különleges státusra; ennek általában alkotmányos alapja van (az olasz különleges jogállású és a spanyol alkotmányos régiók - Dél-Tirol, Katalónia, Baszkföld stb. -, a brit devolúció eredményeként létrejött „nemzetek”, az Åland-szigetek stb.). E területek esetében a hatalommegosztás a szuverenitás megosztásának a kérdéseként merült fel, és föderális vonásokat kölcsönöz az államnak.

III.2. Egységes államszerkezet és sajátos státus

Az Európai Unió tagállamainak az alkotmányai különböző szintű alkotmányos garanciákat biztosítanak a közigazgatási-területi egységeknek. A helyi önkormányzatok jogállását általában mindegyik állam alkotmánya biztosítja, de több állam alkotmánya meg is áll ennél, ezek közé tartozik például Észtország, Finnország, Görögország, Magyarország, Lengyelország, Lettország. Lengyelország alkotmánya például csak a helyi önkormányzatoknak szentel alkotmányfejezetet (7. fejezet, 163–172. cikk), amelyben a települési önkormányzatiság alkotmányos és bírói védelmet kap. Ezzel szemben a regionális szintről (vajdaságok) csak törvény rendelkezik (bár - jogi érdekességként - a vajda tisztsége a kormányzati igazgatás kapcsán megjelenik a 152. cikkben). Szlovákia alkotmányának negyedik fejezete (64–71. cikk) a helyi önkormányzatokról szól, de rendelkezik a „nagyobb területi egységek” önkormányzatáról is. A szlovák 'kraj'-ok ezen alapszának, azonban létrehozásuk és önkormányzati jogosítványaik megalapozása kizárólag a törvényalkotói akaraton múlik. Magyarország 2011-es új alap törvényének alaprendelkezése (F/2. cikk) szerint az ország területe megyékre, városokra és községekre oszlik, a részletesebb szabályozást pedig a helyi önkormányzatokról szóló fejezet (31–35. cikk) tartalmazza. Ez elsősorban a települési önkormányzatokra vonatkozik, azonban utalásszerűen tartalmazza azt, hogy az önkormányzás joga a megyékre is kiterjed. Azon-

²⁹ Szamel Katalin: Dánia közigazgatása. In Szamel-Balázs-Gajduschek-Koi (szerk.): i. m. 597–628.; 612.

ban az alkotmány ezen kívül semmit nem tartalmaz a közigazgatási közép-szintre vonatkozóan, ez pedig olyan unitárius szerkezetű államra utal, amelyben a közigazgatási közép-szint szokványos törvényhozási eljárásban alakítható.

Azon államok esetében, ahol az alkotmány szintjén is garantálják valamely régió, terület önkormányzati sajátosságát, különállását, az aszimmetriának két, tipikusabb formája van: a) maga az alkotmány nevezi meg, melyek ezek a különleges jogállású területek, ezek jogállása általában „eltér” az ország területi-közigazgatási rendszerének általános hatásköri rendjétől; b) az alkotmány lehetővé tesz egy olyan mértékű politikai autonómiát, amelynek alapján e területi egységek szabályozott alkufolyamatban alakíthatják ki saját jog- és hatásköreiket, és amelyeket a státútumukba foglalnak; ez esetben az aszimmetria egy folyamat eredménye, amely státútumokban, organikus törvényekben jelenik meg. Természetesen, a két forma kombinációja is lehetséges.

Az első megoldásra példának Franciaország vagy Portugália hozható fel, de idesorolhatnánk Hollandia, Dánia vagy Finnország alkotmányos megoldásait, jóllehet, a két utóbbi ország esetében teljesen más történeti háttér volt meghatározó. Domináns jegye ennek a megoldásnak az, hogy az állam területi-közigazgatási rendszere – mely alapvetően egységes szerkezetű – „tudomásul veszi” a távoli területek, szigetek természetes különállását, és azt alkotmány szintjén is rögzíti.

Portugália egységes államként határozza meg önmagát (az alkotmány 6. cikke), azonban ezen egységes szerkezeten belül az Azori- és Madeira-szigetek 1976 óta egy-egy autonóm régiót alkotnak az alkotmány 6. cikke második bekezdésének az értelmében. A területi közigazgatás aszimmetriája abból adódik, hogy a kontinentális Portugália területén 18 államigazgatási régió (*regiões administrativas*) működik, itt regionális önkormányzatok nem alakultak ki.³⁰ A hetedik, 2005-ös alkotmánymódosítás a szigetek autonómiáját elmélyítette, az államigazgatási régiók szerepét, jogköreit viszont nem változtatta meg alapvetően. Az Azori- és Madeira-szigetek autonómiájáról az új alkotmány VII. címe tíz cikkben (225–234.) rendelkezik. Ezek szerint a szigetek autonómiáját meghatározó státútumot a regionális törvényhozó gyűlések dolgozzák ki, az országos törvényhozás elé terjesztik, amely módosíthatja ugyan, de a módosítást véleményeztetnie kell a regionális testülettel. A regionális törvényhozás számára biztosított jogkörök között szerepel a helyi önkormányzatok létrehozásának, átalakításának és fel-

30 Temesi István: *Portugália közigazgatása*. In Szamel–Balázs–Gajdusckek–Koi (szerk.): i. m. 439–460; 450.

ügyeletének joga, a törvény keretei között. A végrehajtó hatalmat a regionális törvényhozásnak felelős regionális kormány gyakorolja. Mindkét szerv felett köztársasági megbízott gyakorolja az alkotmányossági felügyeletet. A két régió autonómiáját az alkotmány 287. cikke is garantálja, mely a portugál alkotmány „örökkévalósági klauzulája”, és e régiók státusára vonatkozó alkotmánycikkelyt a módosíthatatlanok között sorolja fel.

Hasonló viszony alakult ki a volt Holland Antillákhoz tartozó szigetek és Hollandia között, de egy egészen más közjogi szerkezetben. A holland állam decentralizált unitárius állam, melyben a közjogi viszonyokat az Alaptörvény és a Királyság Statútuma³¹ együtt rendezi, azaz a Holland Királyságnak gyakorlatilag két részből álló alkotmánya van. A Királyság Statútumát 2008. december 15-től változtatták meg a Holland Antillák megszűnése miatt, és ma az 1. cikk szerint a királyság részei: Hollandia, Aruba, Curaçao és Sint Maarten. Emellett Bonaire, Sint Eustatius és Saba szigetei Hollandia részeként kaptak különleges státust.³² A statútum szerint tehát a királyság négy részből áll, de ezek közül Hollandia mintegy átvette a közigazgatás törvényi alapjának kialakítását. Aruba autonómiáját például saját alkotmánya (statútuma) szavatolja, hatáskörei: bevándorlás, közlekedés, kommunikáció, vám stb. területeire terjednek ki, Hollandia kizárólagos fennhatósága a hadügy és külügy illetékességi területére terjed ki, de Aruba kormányzójának a kinevezésével a közigazgatást is ellenőrzi. A regionális törvényhozás szerve a 4 évre választott, 21 tagú regionális parlament.

Franciaország az egységes állam és a közvetlen kormányzás modellje volt a francia forradalmat követő évtizedekben. Az V. Köztársaság utoljára 2008-ban módosított alkotmányának 72. cikke szerint „a Köztársaság területi közösségei a községek, a megyék, a régiók, a sajátos jogállású területek, valamint a 74. cikk által szabályozott tengeren túli területek”. A régiók az 1982-es decentralizációs reform nyomán jöttek létre, és váltak közigazgatási hatáskörrel rendelkező területi önkormányzatokká (1986-tól rendelkeznek választott önkormányzati képviselőtestülettel). A 72. alkotmánycikkből is kiolvashatóan a francia politikai térfeosztás aszimmetrikus egységei a „sajátos jogállású területek” és a „tengeren túli területek”, amelyeket az alkotmány nevesít is.

Öt francia „tengeren túli” megye és régió létezik: Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion és Mayotte. A megye- és régió-státus összevonása ezen öt terület esetében azt jelenti, hogy e területi közösségek a kontinentá-

31 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1954.

32 Chronowski Nóra - Drinóczi Tímea: Holland Királyság. In: öök (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac Kiadó Kft., Budapest, 2007, 75–89.

lis Franciaország megyei és regionális önkormányzati hatásköreit egyszerre gyakorolják, azonban az alkotmány 73. és 74. szakasza ehhez még sajátos hatáskör-kiegészítést is megállapít számukra. A tengeren túli megyékben és régiókban a francia törvényeket teljes joggal alkalmazzák, azonban a közösségek „egyedi tulajdonságaikhoz és körülményeikhez igazíthatják a jogszabályok alkalmazását” (73. cikk, 1. bek.). Erre organikus törvényi felhatalmazás alapján kerül sor, sőt, a törvény arra is felhatalmazhatja őket, hogy korlátozott számú területen, hagyományaik megőrzése érdekében megalkossák saját jogszabályaikat, melyek területükön érvényesek (3. bek.). Ez természetesen nem vonatkozhat a francia törvényes rend alapvető rendelkezéseire, az állampolgárságra, állampolgári jogokra, a szabadságjogok biztosításaira, a büntetőjogra, az igazságszolgáltatás szervezetére, a védelmi és külpolitikára, közrendre, választójogra stb. (4. bek.) A felsorolt tengeren túli megyék és régiók közül La Réunion nem rendelkezik ezzel a felhatalmazási lehetőséggel, Mayotte szigete pedig csak 2011-ben vált Franciaország ötödik tengeren túli megyéjévé és régiójává.³³

Természetesen, Franciaország más tengeren túli területekkel is rendelkezik, de azok nem integrálódtak olyan mélyen a francia közigazgatási rendszerbe (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis és Futuna szigetek, Francia Polinézia, Új-Kaledónia, Clipperton-sziget stb.), ezeket „közösségnek” (4), a Köztársaságot alkotó országnak (2) vagy egyszerűen „függőségeknek” (8) nevezik.³⁴ E területek közt vannak lakatlanok (Clipperton), mások elszakadása népszavazási kérdés (Új-Kaledónia átmeneti státusáról a francia alkotmány XIII. Címe rendelkezik).

Franciaország 13 kontinentális régiója (2016. január 1-től) közé sorolják, holott sziget, Korzikát. Korzika kulturális és nyelvi különállása (a sziget 281 000 lakosának kb. 60%-a korzikai) számos függetlenségi mozgalom alapja volt, amelyek ellen a francia centralizáló kormányzat általában erővel lépett fel. Az 1982-ben létrejött sziget-régió az 1991-es Korzika-statútummal (az ún. Joxe-statútum) sajátos jogállást szerzett. Eszerint Korzika „területi közösség”, amelyet az 51 tagú, hat évre közvetlenül választott Korzikai Gyűlés képvisel. A gyűlésnek nincs törvényhozói jogköre, csupán a jogszabályok alkalmazásáról dönt, és adminisztratív döntési jogkörrel rendelkezik az oktatás – beleértve a korzikai nyelv oktatását is a francia iskola-

33 Vö. Lőrincz Lajos: Franciaország közigazgatása. In Szamel-Balázs-Gajdusчек-Koi (szerk.): i. m. 243–270; 257–258.

34 Uo. 257.

rendszer keretei között –, nevelés, művelődés, környezeti kérdések, regionális fejlesztés, mezőgazdaság, idegenforgalom, szállítás terén.³⁵

1999–2000-ben a Jospin-kormány alatt napirendre került a törvényhozási kompetenciák további devolúciójának a kérdése, a kompromisszumot a központi kormány és a területi közösség képviselői között az ún. „Matignon-terv” rögzítette, és ezt a Korzikai Gyűlés is jóváhagyta. Ezt követően a 2002-es Korzikára vonatkozó törvény tovább bővítette a Korzikai Területi Közösség jogköreit, szélesebb körű kompetenciákkal ruházva fel azt. Korzika teljes körű kompetenciát kapott a kultúra, turizmus, egyetemek fenntartása és finanszírozása terén. Bővült a közbizony (például a repülőterek és egyetemek átvételével), a Korzikai Gyűlés továbbra is javasolhatja a kormánynak olyan törvények és rendeletek módosítását, amelyek Korzikára vonatkoznak, a kormánynak pedig kötelező konzultálni a Korzikai Gyűléssel olyan törvény- vagy rendlettervezetek esetében, amelyek Korzikára vonatkozó kitételeket tartalmaznak. A végrehajtó hatalmat a Korzikai Gyűlésnek alárendelt Végrehajtó Tanács irányítja a területi közösség valamennyi kompetenciája körébe eső területen. A decentralizáció viszont egy lényeges területen megtorpant: a 2003-as helyi népszavazás elutasította a közigazgatási megyei szint megszüntetését, amellyel a francia centralizáció egy hagyományos láncszeme iktatózott volna ki a sziget közigazgatásából (Korzikát korábban mesterségesen két megyére osztották fel).³⁶

A korzikai devolúciós folyamatnak több akadály van, a közjogiak közt a leglényegesebb az, hogy a francia Alkotmánytanács (alkotmánybíróság) 1991-ben elutasította ennek politikai alapját, azaz a „korzikai nép, mint a francia nép alkotórésze”-definíciót, és ezzel a kérdést a közigazgatási decentralizáció területére szűkítette.³⁷

A skandináv államok közigazgatásában vannak közös jegyek, de azok mellett különbségek is léteznek. Dánia a brit modellhez áll közelebb, a finn közigazgatás viszont félig német, félig francia sajátosságokat mutat.³⁸ A dán szigetek és a Finnországhoz tartozó Åland-szigetek sajátos közigazga-

35 Daftary, Farimah: Insular Autonomy: A Framework for Conflict Resolution? A Comparative Study of Corsica and the Åland Islands. *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 1, 2001, no. 1, September, 19–40; 26–27.

36 Demény Gyöngyvér: Etnopolitika Franciaországban. In Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Norbert – Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Gondolat, Budapest, 2009, 127–135; 133–135.

37 Faragó Béla: Van-e korzikai nép? A jakobinus demokrácia és a kisebbségek. *Regio*, 3.évf., 1992. 2. sz., 36–58.

38 Szamel–Balázs–Gajduschek–Koi: i. m. 35.

tási státusában rejlő különbségek ugyan a teljesen különböző történelmi előzményekből erednek, de némi magyarázatot e különbségekre a közigazgatási hagyományokban is találhatunk.

A 2007-es közigazgatási reformok nyomán Dánia 5 régióra oszlik, amelyek élén 41 tagú, közvetlenül választott regionális tanácsok állnak, meglehetősen széles önkormányzati hatáskörrel. Ez a reform azonban nem érintette Dánia két szigetének - Grönlandnak és a Feröer-szigeteknek - immár történelmileg kialakult autonómiáját.

A Feröer-szigetek (kb. 49 000 lakos) a középkorban a dán-norvég perszonálunió alá kerültek, majd a dán királyság részévé váltak. Dánia 1948-ban autonómiát adott a szigeteknek (erről 1946-ban tartottak népszavazást a szigeteken), amelyet a többszázados múltra visszatekintő tartományi parlament, a Løgting speciális törvényhozói hatásköre révén gyakorol. E hatáskörben vannak „saját ügyek” (ipar, gazdaság, kereskedelem, iskolaügy, altalaji kincsek), amelyekben törvényhozás és a végrehajtás a tartományra tartozik, és „közös ügyek” (pl. egészségügy, társadalombiztosítás), amelyek a végrehajtás szintjén a dán kormányra tartoznak, de a szigetek kormánya ezekben a feladatokból is magához vonhat többet is (kivéve a legalapvetőbbeket: az alkotmány módosítását, külpolitikát, monetáris politikát, a belügyet és belbiztonság kérdését). A közös törvényeket a dán parlament hozza meg, de a Løgtingnek ratifikálnia kell azokat, hogy végrehajthatók legyenek.

Grönland (kb. 57 000 lakos) 1979 óta rendelkezik autonómiával, saját parlamentje, kormánya van. 2009-ben a dán parlament kibővítette a sziget autonómiáját: a grönlandiakat most már külön népként ismerte el, akiknek jogukban áll kiaknázni az altalaj kincseit, nyelvük pedig hivatalos nyelvvé vált, csupán a kül- és védelempolitika tekintetében vannak alárendelve a dán kormánynak.

Mindkét sziget autonómiája a brit devolúciót idéző módon bővült. A Dán Királyság Alkotmánya nem rendelkezik a két szigetről, mint sajátos jogállású területről; a szigetek „home rule”-jellegű jogállásáról külön törvények rendelkeznek. Az alkotmány mindazonáltal tartalmaz a szigetek parlamenti képviselőivel, a választások és a népszavazás néhány helyi sajátosságával, valamint az ottani önkormányzatok sajátosságaival kapcsolatosan néhány előírást, ezek korábbi korszakok lenyomatai, amikor e szigetek jogállására nézve még nem léteztek a jelenlegi törvények. Mindazonáltal a 11 fejezetből álló dán alkotmány 9. fejezetének két cikkelyét a Feröer-szigeteknek, Grönlandnak és az izlandi kapcsolatoknak szenteli, de ezek csupán annyit tartalmaznak, hogy a választói korhatár tekintetében e szigeteknek van lehetőségük eltérni a főszabálytól.

A Finnországhoz tartozó Åland-szigetek (kb. 27 000 lakos) autonómiája – az előbbiektől eltérően – nemzetközi egyezmény és nemzetközi garanciák alapján jött létre az első világháború után újonnan létrejött független Finnország és Svédország közötti vitában. 1921-ben a Nemzetek Szövetsége Finnországnak ítélte az Åland-szigeteket, de feltételül szabta Helsinki számára a széles körű területi autonómia biztosítását. Az erre vonatkozó első törvényt 1922-ben ratifikálta az Ålandi parlament, és ezt 1951-ben, majd 1993-ban módosították. Az Åland-szigetek autonómiájának három sarkalatos pontja van: 1) a szigetek demilitarizált övezetet alkotnak; 2) az egyetlen hivatalos nyelv a svéd, az oktatás is csak svéd nyelvű; 3) az „Ålandi állampolgárság” (mely előfeltétele a helyi választójognak, jogot biztosít az ingatlanszerzéshez és a vállalkozások indításához).³⁹ A tartományi állampolgárság mint intézmény már az 1922-es törvényben említést kap, de 1951-ben vezették be, az 1993-as módosításban pedig kiegészült azzal, hogy ehhez az „állampolgársághoz” a svéd nyelv ismerete is szükséges.

Az autonómia jogköreit az Ålandi Törvényhozó Gyűlés és a neki felelős kormány gyakorolja. A finn állam érdekeit a szigetekeken a kormányzó képviseli, az egyeztetéseket Helsinki és a szigetek kormányzata között az Ålandi Delegáció végzi, amelynek felét a központi kormányzat, másik felét pedig a szigetek képviselői teszik ki.

Åland önkormányzatát az alkotmány 120. cikke garantálja, de emellett lényegi garancia az is, hogy az autonómia-törvény – bár formálisan nem „alkotmányos törvény” – mégis a többi törvény fölött áll a jogszabályi hierarchiában, ugyanis az alkotmány 75. cikke külön szabályozott eljárást ír elő az elfogadásáról és módosításáról. Eszerint az autonómia csakis a Finn Parlament és az Ålandi Törvényhozó Gyűlés egybehangzó döntésével módosítható: a Finn Parlament döntéséhez minősített többség szükséges, és az Ålandi Törvényhozó Gyűlésben is kétharmados többségre van szükség.

Összefoglalva: az aszimmetriának két tipikusabb formáját említettük:

a) az egyik típus esetén bár az alkotmány megnevezi és bizonyos mértékű biztosítékokat rendel a különleges jogállású területek státusának fenntartásához, ezek jogállása általában „eltér” az ország területi-közigazgatási rendszerét megalapozó elvektől. A fentebb tárgyalt sajátos státusú területek – főleg szigetek – e kategóriába sorolhatóak. Bár státusuk föderális vonása, hogy jogállásuk nem módosítható egyoldalúan (csak valamilyen egyeztetés, alkufolyamat nyomán), ez a státus nincs kihatással az államszerkezet egészének alakulására;

39 Vö. Kovács Péter: *Az Åland-szigetek autonómiája*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1994. /Teleki László Alapítvány – Kisebbségvédelmi Adattár, II./

b) a másik típus: az alkotmány olyan mértékű politikai autonómiát tesz lehetővé az ország régiói számára, amelynek alapján e területi egységek szabályozott alkufolyamatban alakíthatják ki saját jog- és hatásköreiket, és amelyeket a statútumukba foglalnak. Ez esetben az aszimmetria egy folyamat eredménye, amely statútumokban, organikus törvényekben jelenik meg, és olyan a föderális vonás, amely dinamizálni tudja az államszerkezet átalakulását. Olaszország, Spanyolország vagy Nagy-Britannia *alkotmányos régiói* sorolhatók ebbe a kategóriába; e három ország esetében a közigazgatási közpszinten érzékelhető leginkább az a feszültség, amely az államszerkezet átalakulásának kísérője.

III.3. Alkotmányos régiók – föderális vonások

Az alkotmányos régiókkal rendelkező uniós tagállamokban maga az alkotmány tesz lehetővé olyan mértékű politikai autonómiát, amelynek alapján a területi egységek szabályozott alkufolyamatban alakíthatják ki saját jog- és hatásköreiket, és amelyeket aztán speciális törvényekbe – alkotmányos vagy organikus törvényekkel azonos szintű statútumukba – foglalnak.

Az alábbiakban az Európai Unió három regionalizált tagállamának azon alkotmányos régióit tekintjük át, amelyek esetében az alkotmány nem csupán a régiók státusát, hanem azok alkotmányos-közigazgatási evolúcióját is szabályozza. Áttekintésünk nem tér ki a föderatív államokra (Németország, Ausztria, Belgium), jóllehet, az aszimmetriában rejlő evolúció lehetőségei ezen államok esetében is vizsgálható lehetne; itt elsősorban a belgumi német közösség státusának a kérdése figyelemreméltó.⁴⁰

A brit devolúció sajátossága a brit történelmi alkotmányból fakad. Ez jogszabály-értelmezések, „kódexek” gyűjteménye, tehát nem csupán a törvényhozás terméke, hanem azon alkotmányjogászoké is, akik a kiválasztott jogszabályokat alaptörvény-konstituálóknak tekintik.⁴¹ A brit alkotmányértelmező jogászok általában a következő alkotmányos forrásokra vannak tekintettel: Magna Charta Libertatum (1215), Petition of Right (1628), Habeas Corpus (1679), Bill of Rights (1689), Act of Settlement (a Trónöröklési Törvény, 1701), a Westminster-statútum (a Brit Nemzetközösség törvénye, 1931), a Human Rights Act (1998). Ezek sorába tartozik a Skócia devolúcióját lehetővé tevő Scotland Act (1998), a walesi önkormányzatot

40 Lásd Bangó Jenő: *A vallon kakas és a flamand oroszlán között. Belgium német nyelvű közössége.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.; Balázs István: *Belgium közigazgatása.* In Szamel-Balázs-Gajduscheck-Koi (szerk.): i. m. 271-290.

41 Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005.

létesítő Government of Wales Act (1998), valamint az észak-ír rendezés törvényei.

Skócia (5,1 milliós lakos) rendelkezik a legtágabb autonómiával (1997 szeptemberében népszavazás döntött róla), amelynek törvényhozó szerve a 129 fős, a skót királyok egykori székhelyén, Edinburghben működő Skót Parlament (Holyrood). A parlamentet a brit parlamenttől eltérően nem tisztán egyéni választókerületes (tehát többségi), hanem vegyes rendszerben választják meg: 73 képviselőt egyéni választókerületekből, 56-ot pedig pártlistákra leadott szavazatok alapján. Felosztásához a képviselők kétharmada szükséges, de ez a londoni parlamentnek is jogában áll.⁴²

A skót kormány fejét a skót parlamentben mandátumot szerzett pártok jelölik ki, elnevezése „első miniszter” (First Minister), ami önmagában is jelzi, hogy nem rendelkezik a brit miniszterelnökéhez (Prime Minister) hasonló erős jogosítványokkal. A brit parlament és kormány jogkörében maradtak a következő törvényhozási területek (a Scotland Act tulajdonképpen csak ezeket sorolja fel, minden egyéb terület elvben skót hatáskör): a kül- és védelmi politika, bevándorlásügy, társadalombiztosítás, pénzügy, fogyasztóvédelem, nukleáris energetika, a szén-, kőolaj- és földgáz-gazdálkodás, villamos energetika, adatvédelem, a foglalkoztatás-politikára és a vállalati szabályozásra vonatkozó törvények, médiaszabályozás, az íratlan alkotmány védelme. Az edinburghi parlament dönt Skócia egészségügyi, oktatási és önkormányzati rendszeréről, gazdaságfejlesztési prioritásairól, környezeti kérdésekről, de jogkörét elsősorban „tilalomfák” felállításával határozzák meg.⁴³

Mindez azonban megváltozni látszik. A 2014. szeptemberi függetlenségi népszavazás után (amelyben kis többséggel a Skócia kiszakadását elrenző, unionista álláspont győzött) azonnal egyértelművé vált mind a politikusok, mind a szakértők számára, hogy az egybenmaradás ellenére nem a status quo győzött, a skót önkormányzat további bővítése elodázhatatlan. Ez viszont további változások sorát fogja elindítani: Cameron miniszterelnök már első, népszavazás utáni beszédében világosan fogalmazott arról, hogy Skócia jogkörének a bővítése nem képzelhető el az „angol probléma” valamilyen megoldása nélkül. Ez a „probléma” általában abban a kérdésben szokott kicsúcsosodni, hogy miért nincs saját parlamentje Angliának, ha Skóciának, Walesnek és Észak-Írországnak van?

42 Imre Miklós – Kristó Katalin: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In Szamel-Balázs–Gajduschek–Koi (szerk.): i. m. 99–158.; 126.

43 Uo.

A skót önkormányzatiságnak ez a bővülése két állítást látszik bizonyítani: 1) az államszerkezet átalakulásának legdinamikusabb, a feszültségeket leginkább láthatóvá tevő övezete az ún. „regionális szint”; 2) a föderális megoldások felé való elmozdulás azt is igazolja, hogy a föderalizmus nem csupán alkotmányos szabályozás, hanem politikai projekt is egyben (work in progress), amely inherens módon dinamikus természetű, és amely az államszerkezet változását egy folyamatos „konstitucionális párbeszéd” közegeiben tartja.⁴⁴

Wales autonómiája (1997-ben szintén referendummal döntött róla a tartomány lakossága) a skót parlamenténél jóval kevesebb jogosítvánnyal rendelkező Walesi Nemzetgyűlés (Senedd) felállításával intézményesült. A walesi parlament elsősorban építésügyi, egészségügyi és szociális ügyek terén rendelkezik szabályozási – másodlagos törvényhozói – jogkörrel, felelős gazdasági, oktatási, környezeti, idegenforgalmi és közlekedési kérdésekről is. A walesi kormány alapvetően négy funkciót tölt be: a) a politikai célok meghatározása; b) az állampolgárok napi ügyeire vonatkozó döntések meghozatala és végrehajtása; c) másodlagos jogalkotás; d) törvényjavaslatok készítése a Nemzetgyűlésnek. A kormány élén itt is az „első miniszter” (First Minister) található, aki mellett legtöbb 12 miniszter és miniszterhelyettes, valamint egy Counsel General („általános tanácsos”) áll.⁴⁵

Észak-Írország autonómiáját az 1998 áprilisában megszületett észak-ír békemegállapodás (az ún. nagypénteki egyezmény) alapozta meg (törvényi formája a *Northern Ireland Act 1998*), ennek alapján választották meg a 108 tagú Észak-ír Nemzetgyűlést, arányos választási rendszerben (18 választókerületben, mindegyikben 6-6 képviselőt választva).

Sajátos az észak-ír kabinet megalakításának a módja: a kormányba csak az erőszakról lemondó pártok delegálhatnak tagokat, és biztosított, hogy mind a protestáns, mind a katolikus közösség tárcákhoz jusson. Azaz: a pártok az általuk elért eredmények arányában jutnak tárcákhoz, a tárcák elosztásához pedig a d’Hondt módszer segítségével alakítottak ki eljárást.

A londoni parlament és kormány jogkörében több kérdéskör maradt, mint Skócia esetében; ezek a „kivett” (excepted), illetve „fenntartott” (reserved) ügyek. A „kivett” ügyek az országos-nemzeti jellegű ügyek, amelyeknek mindenkor London hatáskörében kell maradniuk: a kül- és védelmi politika, a nemzetbiztonság, bevándorlásügy. A „fenntartott” ügyek azok,

44 Piattoni, Simona: Federalism and Its Competitors: Which Template for Contemporary Europe? *L’Europe en formation. Journal of Studies on European Integration and Federalism*, 2012/1, (Spring), no. 363, 11–20; 12–13.

45 Imre-Kristó: i. m. 128–129.

amelyek jelenleg westminsteri hatáskörben vannak, de később átruházhatók az Észak-Ír Nemzetgyűlésre; ide tartozik a posta, a büntető igazságszolgáltatás, a bíróságok igazgatása, a külkereskedelem stb. Az előző két kategóriába be nem sorolt kérdésköröket „átruházott” ügyeknek kell tekinteni, amelyekben az észak-ír kormányzatnak egyértelmű illetékessége van. Így az Észak-Írországra vonatkozó törvények megalkotásának három módozata van: a) törvények, melyeket a Brit Parlament hoz meg; b) törvények, melyeket az Észak-Ír Nemzetgyűlés hoz meg; c) végül olyan törvényjavaslatok, amelyeket, mielőtt az Észak-Ír Nemzetgyűlés elé kerülnének, a londoni kormány észak-ír ügyekért felelős államminisztere előzetesen jóváhagyott.⁴⁶

Az angol-ír konfliktus jellegéből következően az észak-ír kormányzat munkáját a következő testületek egyeztető munkája készíti elő, illetve segíti ki:

- az Észak-Ír-Ír Miniszteri Tanács (North/South Ministerial Council), amely az ír és az észak-ír kormányok közötti konzultáció, együttműködés és cselekvés testülete, célja a cselekvés és a döntések összehangolása az ír sziget egészére nézve;

- a Brit-Ír Tanács (British-Irish Council, a Szigetek Tanácsa): ebben Dublinon és Belfaston kívül London, a Skót Parlament és a Walesi Nemzetgyűlés is képviselve van. Célja, hogy információt cseréljen, kérdéseket vitasson meg és elemezzen a közös ügyekre nézve, újabb egyezmények előkészítése érdekében, a brit és az ír kormány képviselőinek a részvételével (melyen a devolúcióval létrejött skót, walesi és természetesen észak-ír kormányzat képviselői is részt vesznek);

- a Brit-Ír Kormányközi Konferencia, melyen a londoni és dublini kormányok legjelentősebb képviselői találkoznak a kétoldali kormányközi kapcsolatok előmozdítása érdekében.

Összegzésképpen: sem a walesi, sem az észak-ír önkormányzat nem tud akkora „nyomással” lenni az angol közjogi rendszer egészére, mint a skót. Azonban a Skócia által elindított változás minden bizonnyal kihat a walesi és az észak-ír önkormányzatra is.

A brit devolúció sajátosságai az íratlan alkotmány, a brit közigazgatás és a jogállam-felfogás sajátosságaiból erednek. Ennek meghatározó elvei a következők:

- a kormányforma parlamentáris monarchia, amelynek működését az alkotmányértelmezés hagyományai befolyásolják;

- az Egyesült Királyság területi tagozódása összetett, de nem föderatív, hanem devolutív állam. A devolúció a törvényhozási és/vagy végrehajtási

hatáskörök átruházását jelenti, amelynek mértéke, terjedelme mindig a területi közösségtől, annak politikailag megfogalmazott igényeitől függ;

- minthogy a közhatalom alapja nem a *népszuverenitás abszolútizálása*, hanem a *parlamentari szuverenitás elsőbbsége*, az állam központi kormányzata sokkal könnyebben elismeri az állam területén élő nyelvi-kulturális közösségek politikai dimenzióját (substate nations), nem igyekszik azt közigazgatási kérdéssé lefokozni, hanem a törvényhozói hatalom megosztásának a kéréseként kezeli;

- az angolszász *joguralom elve* (rule of law), mely nem teljesen azonos a kontinentális jogrendszer jogállamiság elvével, minden egyént és intézményt alávet az általános, morális értékeket is magában foglaló jogi alapelveknek. Ez kedvezett, egyrészt, a bírói jog kialakulásának, másrészt annak, hogy a bírósági rendszer megőrizze, sőt, a devolúció révén megerősítse tagállami/tartományi széttagoltságát.⁴⁷

A mediterrán térség regionalizált államai - Olaszország és Spanyolország - a francia közigazgatás modelljét vették át a 19. században, azonban attól mára több lényeges ponton is eltérnek.⁴⁸

Az egységes Olaszország 1861-ben jött létre, a második világháború az 1947-ben elfogadott új alkotmány a centralizált monarchiából gyakorlatilag az első olyan európai államot hozta létre, amelynek alkotmánya előírja a régiókat, jöllehet ezek tényleges intézményesítése csak a 70-es években kezdődött el. 1947-ben tulajdonképpen kompromisszum született az unitárius és föderális államkoncepció között,⁴⁹ ez a kompromisszum pedig olyan evolúción ment át utólag, amelynek az egyik motorja a régiók változó szerepe, a másik pedig az aszimmetrikus térfelosztási elemek által megjelenített „kihívás” volt.

Az alkotmány 116. cikke felsorolja azt az öt sajátos jogállású régiót, amelyek „alkotmányos törvényen alapuló státútumokkal” rendelkeznek (Szicília, Szardínia, Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia-Giulia). Először 1945-ben és 1946-ban a polgárháborús veszélyek elhárítása érdekében biztosítottak autonómiát Szicília és az Aosta-völgy számára. 1946-ban az olasz-osztrák (De Gasperi-Gruber) államközi megegyezés alapján Trentino-Alto Adige régiója kapott autonómiát az ott élő német ki-

47 Vö. Imre-Kristó: i. m. 104-105.

48 Halász Iván: Olaszország közigazgatása. In Szamel-Balázs-Gajdusчек-Koi (szerk.): i. m. 335-384, 341-342.; Temesi István: Spanyolország közigazgatása. In Szamel-Balázs-Gajdusчек-Koi (szerk.): i. m. 385-438, 390.

49 Halász: i. m. 361.

sebség védelmében (jóllehet, ennek a mindegyik fél által elfogadott intézményi formája még öt évtizedig váratott magára), amit Szardínia követett. Végül 1963-ban, a jugoszláv–olasz határrendezést követően Friuli-Venezia-Giulia régiója is különleges jogálláshoz jutott statútumának elfogadása nyomán.

A régiók jogállását az alkotmány V. fejezete (114–133. cikk) szabályozza. A 114(1) cikk a köztársaságnak mint politikai közösségnek egyfajta definíciója: „A köztársaság községekből, tartományokból, nagyvárosokból, régiókból és az államból áll.” Ez tulajdonképpen annak a megfogalmazása, hogy a köztársaságon belül a különböző területi kormányzati szintek közötti hierarchia helyébe az egyenlőség elve kerül. A 117. cikk (1) bekezdése szerint a törvényhozó hatalmat az állam és a régiók gyakorolják. A régióknak biztosított törvényhozó hatalom az, amely föderaliztikus jellegű kölcsönöz az olasz államszerkezetnek.

Az állam *kizárólagos hatáskörébe* (117. cikk) tartoznak – többek közt – a következők: kül- és védelmi politika, az állam és az EU kapcsolata, az Unión kívüliek menedékjoga, a köztársaság és a felekezetek viszonya, a pénzügyi felügyelet és a monetáris eszközök, állami adók, az országos választási és népszavazási törvények, az állampolgárság, a polgári és büntetőjog, az oktatás keretszabályozása, a társadalombiztosítás általános szabályozása, vám, határvédelem stb. Az ún. *kiegészítő vagy konkuráló jogkör* az állami törvényeknek alárendelt jogkör, és valamennyi régiót megilleti. Ide tartozik: a községhatárok megállapítása, közjólét, egészségügyi ellátás, szakképzés, köz- és szakoktatás, regionális közút- és csatornahálózat, mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, tudományos kutatás stb. Általában a régió törvényhozási hatáskörébe tartozik minden, ami nem tartozik az állam kizárólagos jogkörébe. Végül, az *alkalmazási jellegű jogkör*, melyet a sajátos jogállású régiók esetében a statútum, az általános régiók esetében pedig az alkotmány szabályoz, és amely alapján a régiók alkothatják meg az állami törvények végrehajtásához szükséges jogszabályokat.⁵⁰

A régiók törvényhozó szerve a regionális tanács (30–80 tagja van, akiket 5 évre választanak), a végrehajtó szerv a regionális bizottság. A régiót a régióelnök képviseli, aki a végrehajtó testületnek is a feje, ő hirdeti ki a regionális törvényeket és a statútumot. A regionális tanács és a régióelnök megválasztását regionális (vagyis a regionális tanács által elfogadott) törvény szabályozza, amelynek viszont összhangban kell lennie a köztársaság általános jogelveivel és a választott tisztségviselők mandátumaira vonatkozó elő-

50 Halász: i. m. 363.

írásokkal. A regionális tanácsot és a régióelnököt általános és közvetlen választás útján választják meg, a régióelnök megválasztásáról azonban a státútum másként is rendelkezhet (az alkotmány 122. cikke).

A régiók regionális törvénybe foglalják saját státútumukat, amelyet a köztársaság kormánya alkotmányossági felülvizsgálatnak vethet alá az alkotmánybíróságnál. A sajátos jogállású régiók nagyobb autonómiával rendelkeznek belső hatalmi szerkezetük, intézményi rendjük kialakításában, mint az általános jogállású régiók. A sajátos jogállású régiók, mivel státútumukat alkotmányos törvény rögzíti, eltekinthetnek – a státútum alapján – egyes területeken az érvényes országos törvényektől. A régiók jogszabályalkotó tevékenységét egy regionális kormánybiztos felügyeli (hatásköre megfelel a francia közigazgatási modellben létező prefektusénak).

A sajátos jogállású régiók közül Dél-Tirol (Trentino-Alto Adige) és Valle d’Aosta azok, amelyek az olasztól egyértelműen eltérő etnoregionális jelleggel rendelkeznek és határregiók. A státútumaik közötti különbség tekintetében lényeges, hogy míg Dél-Tirol státusa egy elhúzódó, konfliktusos olasz-osztrák vita keretében alakult, Valle d’Aosta esetében nem született nemzetközi megállapodás az ott élő francia közösség védelméről.

Dél-Tirol 1948-as első státútuma nem oldotta meg a német kisebbség kérdését, mert a jogkörök többségével az olasz többségű Trentino-Alto Adige régió szervei rendelkeztek, és a németek által többségben lakott Bozen/Bolzano provincia jogosítványai nem tudták ellensúlyozni az olaszító központi befolyást. Az 1972-es új státútum (mely több hatáskört biztosított Bozen provinciának, és elismerte a német nyelv hivatalos státusát is) változtatott e helyzeten. A 2001-es alkotmányreform garanciákat is eredményezett, mert nemcsak a régiónak, hanem két provinciájának, Trentónak és Bolzano/Bozennek is autonóm státust biztosított (az alkotmány 116. cikk, 2. bekezdés, 117. cikk).

A két provinciának biztosított autonóm státus a törvényhozói hatalom megosztását még komplexebbé tette: a releváns igazgatási szintek összesen nyolcféleképpen oszlanak meg az állam, a régió és a tartományok között,⁵¹ és pedig:

1. kizárólagos állami kompetenciák (az alkotmány értelmében);
2. az állam és a régiók által közösen gyakorolt kompetenciák (az alkotmány értelmében)–
3. Trentino-Alto Adige régió kizárólagos kompetenciái (a többi régióétól eltérő, sajátos kompetenciák);

⁵¹ Lásd Dabis Attila: Dél-Tirol autonómia-státútuma. *Magyar Kisebbség*, 2012. 3–4. sz., 43–95; 47–52.

4. Bozen, illetve Trentino autonóm provinciák kizárólagos kompetenciái, az ún. „primér joghatóság” (sajátos kompetenciák, melyek a két provincia régió belüli autonómiájának alkotmányos szintű elismerésével jöttek létre; a többi provinciát az alkotmány külön nem ismeri el);
5. az állam és Trentino-Alto Adige régió által közösen gyakorolt kompetenciák (Trentino-Alto Adige sajátos státusából következően az állam és a régió között is sajátos kompetencia megosztás jön létre, amely kiegészíti az általános, állam és régiók közötti megosztást);
6. az állam és a provinciák által közösen gyakorolt kompetenciák – ún. „szekunder joghatóság” (e sajátos megosztás a két provincia autonóm státusából következik);
7. a provinciák által az állami törvényhozás kiegészítésére hozott rendelkezések – ún. „tercier joghatóság”;
8. az állam által a régióra, illetve a provinciákra átruházott jogok (azok a kompetenciák, amelyeket az alkotmányban és az autonómia-státutumokban lefektetett kompetenciákon túl az állam külön döntéssel átadhat a régióknak és/vagy a provinciáknak).

Valle d’Aosta státútumát és az ottani lakosság francia nyelvhasználati jogait az alapozta meg, hogy a második világháború alatt az aostaiak a Mussolini-fasizmus ádáz ellenségeivé váltak, és 1945-ben az új olasz hatalom – amelynek még nem volt teljes ellenőrzése az olasz–francia határvidék felett – igyekezett az akkor még rendezetlen státusú terület szakadár mozgalmait alkotmányos ígérekkel megnyerni. Így kapott Aosta völgye még az új alkotmány elfogadása előtt ideiglenes különleges státust, amelyet aztán az 1947-es alkotmány elismert, és az alkotmányozó nemzetgyűlés 1948 januárjában újrakodifikált.⁵² Az 1948-as státútum (a dél-tirolival ellentétben) keveset változott az elmúlt évtizedekben; fontosabb rendelkezései: a francia nyelv egyenrangúsága az olasszal (a közhatalmi szervek okmányai mindkét nyelven érvényesek, kivéve az igazságszolgáltatást, ahol az olasz nyelvű irat-szerkesztés kötelező), a régiós képviselő meghatározása (a régió mind képviselőházi, mind szenátusi mandátummal rendelkezik), a földrajzi helynevek meghatározása. Az oktatás nem nyelvileg elkülönített iskolákban folyik, hanem kétnyelvű; a francia és az olasz nyelvet azonos óraszámokban tanítják (azonban az olasz nyelv magasabb presztízse folytán domináns pozícióba kerül).⁵³

52 Vizi Balázs: Valle d’Aosta tartomány és az alkotmányos reform Olaszországban. *Kisebbségkutatás (Minorities Studies and Reviews)*, 20. évf., 2011. 3. sz., 361–377; 366.

53 Uo. 370.

Olaszország „föderális” átalakítása a 2000-es évek elején megtorpant. A 2001-es alkotmányreform megerősítette a régiókat, kibővítette a hatáskörüket. Ez leértékelte a provinciákat, a közigazgatás alsó középszintjét (Olaszországnak 20 régiója és 110 provinciája van), de az nem veszítette még el önkormányzatiságát.

Az aszimmetria tekintetében a legfontosabb fejlemény, hogy közeledett az általános régiók és a sajátos jogállású régiók jogállása. A régióstatútum kidolgozásának és elfogadásának jogkörét 2001-ben ugyanis maguk a régiók kapták meg (123. alkotmánycikk) – korábban erről még a római parlament döntött egy rendes törvény keretében.

Az egységes Spanyolországban (mely 1469-ben jött létre Kasztília és Aragónia egyesítésével) az abszolutista monarchia adminisztrációját a 19. század elejétől a közigazgatási szervezet napóleoni modelljének a kiépítése követte. A Cádizi Alkotmány (1812) a francia centralizáció mintái szerint építette ki a tartományok (*provincias*) rendszerét. A Franco-diktatúrát (1939–1975) követően azonban új államszervezet épült ki, melynek kulcskérdése a nemzeti-regionális autonómia volt.⁵⁴

Az 1978-as alkotmány 2. cikke szerint „az alkotmány, amely a spanyol nemzet, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának a felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók autonómiához való jogát és a közöttük lévő szolidaritást”. Az alkotmány a továbbiakban nem tisztázza a nemzetiség és a régió közötti különbséget,⁵⁵ sőt, a nemzetiség szó többször nem is fordul elő a szövegben, tehát funkciója csupán annyi, hogy igazolja az etnoregionális autonómiák létjogosultságát. A kulcsfogalom, az alkotmányban leggyakrabban használt kifejezés az „autonóm közösség” (*comunidad autónoma*), amely az autonómia-statútum megszerzésével jön létre.

Az olasz alkotmánytól eltérően a spanyol alkotmány nem nevesíti a régiókat, és nem nevez meg különleges jogállású régiókat. Az alkotmány szintjén a spanyol államszerkezet szimmetrikus, a spanyol régiók általános jellegűek és egyenlők. A gyakorlatban ez viszont nem jelent uniformizáltságot, ugyanis statútumaik révén bármilyen hatáskört gyakorolhatnak, amelyet az állam nem tart fenn kizárólag önmaga számára.⁵⁶

54 Temesi: Spanyolország közigazgatása. Id. kiad. 386–387.

55 Sipos Katalin: Az autonómiához való jog a spanyol alkotmányban. *Studia Carolinensia*, 2005. 4. sz., 179–196; 180.

56 Temesi: Spanyolország közigazgatása. Id. kiad. 403.

Az alkotmány 137. cikkelye szerint „az állam területileg községekre, provinciákra és autonóm közösségekre tagozódik”, melyek mind rendelkeznek önkormányzatokkal. A legmagasabb fokú önkormányzatisággal az autonóm közösségek rendelkeznek, amelyek szervezetüket a regionális törvényhozás útján maguk alakítják ki. Az alkotmány a státútum kötelező elemévé teszi az autonóm közösség elnevezését, területének meghatározását, saját intézményeinek elnevezését és belső szerkezetét. A régió (autonóm közösség) döntéshozó testülete a Törvényhozó Gyűlés, végrehajtó szerve pedig a Kormányzótanács, melyet a Törvényhozó Gyűlés tagjai sorából megválasztott és a király által kinevezett elnök irányít (152. alkotmánycikk).

A Törvényhozó Gyűlés regionális parlamentként működik (hagyományos nevet vehet fel saját döntése alapján), törvényhozói jogkörét a státútum határozza meg, amelyet organikus törvény rögzít.

Bár a spanyol régiók általános jellegűek és elvileg egyenlők, státútumaik és az autonómia elnyerése tekintetében két csoportra oszthatók: a) korlátozott autonómiával rendelkezők, ehhez inkább a régiók kapcsolhatóak; b) teljes autonómiával rendelkező autonóm közösségek, amelyekhez viszont a nemzetiség fogalom társítható inkább.⁵⁷ Az alkotmány szintjén létező szimmetriát tehát a státútumokba foglalt jogkörök eltérő volta, jelentős különbözősége alakítja át aszimmetrikus regionalizmussá.

A két csoport közötti különbség tulajdonképpen az autonómia elnyerésének módjában és gyorsaságában ragadható meg. A „korlátozott” autonómia elnyerése az alkotmány 143(2) cikke alapján történik. Ebben az esetben az autonómia-folyamatot az érdekelt provinciák tanácsai és a községek 2/3 része kezdeményezi, a kidolgozott státútumot a Cortes elé terjesztik, amely időbeli korlátozás nélkül, organikus törvény formájában fogadja el azt (146. cikk). A státútumoknak rögzíteniük kell az autonóm közösség által az alkotmány 148(1) cikke alapján vállalt hatásköröket. A státútum által meghatározott autonómia leghamarabb csak öt év eltelte után bővíthető. Ugyancsak öt év múlva kezdeményezhető leghamarabb autonómia, ha a 143(2) cikkely alapján a kezdeményezés sikertelen volt.

Ezzel az eljárással 11 autonóm közösség jött létre, illetve jutott autonómiához: Asztúria, Kantábria - 1981. december 30.; La Rioja, Murcia - 1982. június 9.; Valencia - 1982. július 1.; Aragónia, Kasztília-La Mancha, Kanári-szigetek - 1982. augusztus 10.; Extremadura, Baleári szigetek, Kasztília-León - 1983. február 25.⁵⁸

57 Sipos: i. m. 181.

58 Uo. 182

A „gyorsabb” eljárást az alkotmány 151. cikkelye szabályozza. Eszerint közvetlenül autonómiához lehet jutni, ha az érintett provinciák gyűlésein kívül a provinciák községeinek I része is az autonómia-folyamat kezdeményezése mellett dönt, és a kezdeményezés népszavazás útján megerősítést nyer. Az autonómia-statútum kidolgozására a kormány hívja össze a régió képviselőit és szenátorait, majd a parlament alkotmányügyi bizottságában véglegesített tervezetet ismét népszavazás alá kell bocsátani az érintett provinciákban. A megerősítést követően a tervezet a Cortes elé kerül, amely ratifikáló szavazással dönt a szövegről. Katalónia, Baszkföld és Galícia ezzel az eljárással kapott autonómia-statútumot.⁵⁹

Az alkotmány ötödik átmeneti rendelkezésében nevesített két afrikai exklávé, Ceuta és Melilla külön-külön autonóm közösséget hozhat létre a rendelkezés szerint, ha városi tanácsaik abszolút többséggel így döntenek, a Cortes pedig organikus törvény formájában jóváhagyja azt. Egy 1988-as sikertelen kísérlet után végül 1995 februárjában fogadta el a Cortes e két város számára a sajátos autonómia-statútumot biztosító organikus törvényt.

A spanyol autonóm közösségek alkotmányos helyzete ugyan egyenlő, azonban az autonómia bővítésében az egyes régiók külön utakat jártak be. Az autonómia bővítésében kezdeményezőbb régiók (pl. Katalónia) példája minden bizonnyal ösztönző hatással volt (és van) a többire. E dinamizmussal függ össze, hogy az autonómia-statútum értelmezése más az állam és más az autonóm közösségek nézőpontjából.

Az autonóm közösségek szempontjából a statútum egyfajta intézményi alapszabály („belső alkotmány”), saját jogrendszerük kiindulási pontja. Az állam szempontjából a statútum a jogrendszer integráns része, s a Cortes általi megszavazása, ha az az alkotmány 146. cikkely alapján történt (a statútumtervezetet Cortes elé terjesztik törvénybe iktatás céljából), akkor egyoldalú állami aktus, s mint ilyen állami norma. Ha viszont a statútum elfogadására az alkotmány 151(2)-es cikke általi „gyorsabb úton” kerül sor, akkor a statútum az eljárás jellegéből következően paktumnak, azaz egy megállapodás eredményének tekinthető, s ebben az esetben az állam és az autonóm közösség közötti „szerződésenként” is felfogható, még akkor is, ha a jogi formája ennek szintén organikus törvény.⁶⁰ Mindez úgy is megfogalmazható, hogy a „szerződéses módon” eljáró autonóm közösségek gyakorlatilag a föderalizmus előzműzeit.

A 17 jelenlegi spanyol autonóm közösség (Madridot is beleértve) többsége újabb statútum-módosításra készül, így már nem annyira az autonómi-

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ Uo. 185.

ához való jog, hanem az alkotmányos harmonizáció kérdései állnak az előtérben. Fölmerült az is, hogy alkotmánymódosítással kerüljön sor az autonóm közösségek alkotmányon belüli nevesítésére, miáltal ezek a közösségek tényleges alkotmányos politikai alanyokká válhatnak.⁶¹

Mindeközben a kormányzásról alkotott felfogás is megváltozott Madrid és a régiók viszonyában. Az elmúlt három évtized során a spanyol központi kormány újraértelmezte saját szerepét: a felügyeleti szerepkör túlsúlya csökkent, a konszenzusra való törekvés viszont hangsúlyosabbá vált. Ez utóbbi főleg az alapvető törvényhozási célok közös megfogalmazására és a közös standardok kialakítására való törekvésben mutatkozott meg. A különböző közpolitikai területeken a konszenzus-orientáltság eltérő módon jelent meg; egyes területeken sor került az egyeztetések intézményesítésére, más területeken maradtak az informális egyeztetési mechanizmusok.⁶²

Katalónia önállósodási törekvései is értelmezhetők e keretben: amennyiben az informális egyeztetések nem sikeresek, az autonóm közösség „szerződésszegésként” értelmezi ezt.

Összegezve a három regionalizált állam alkotmányfejlődését és a régiók státusának evolúcióját, a következők állapíthatók meg: 1) A régiók kialakításának indítéka jórészt a történelmi előzményektől függ, az intézményesítés formája pedig az illető állam közigazgatásának modelljétől (a francia/mediterrán modellben a decentralizáció, az angolszász modellben a devolúció a meghatározó); 2) A régiósítás kezdetén az alkotmányos kiindulópont lehet egyaránt szimmetrikus (Spanyolország) vagy aszimmetrikus (Olaszország, Nagy-Britannia), a későbbi régiófejlődés mindenképp egy intézményi aszimmetriát eredményez (a státútumok szintjén).

IV. Aszimmetria és stabilitás

A régiók létrehozása, az aszimmetria és a devolúció kérdése felvetette a stabilitás problémáját is. E kérdésre számtalan válasz született.

A válaszok egy része a történelmi tapasztalat politológiai újraértelmezésének tekinthető. Bogdanor 1999-ben, közvetlenül a brit alkotmányos reformot követően teszi fel a kérdést, hogy biztosíthatja-e az aszimmetria a stabilitást.⁶³ Válaszában Dicey-t idézi, aki szerint a sikeres föderális berendezke-

61 Uo.

62 Parrado, Salvador: The role of Spanish central government in a multi-level State. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, 2010, No. 3, 469-488; 485.

63 Bogdanor, Vernon: Devolution: Decentralisation or Disintegration? *Political Quarterly*, Vol. 70, 1999, No. 2, 185-194; 193.

désnek egy különös érzelmi állapotot kell megvalósítania a föderáció lakosai körében: egyszerre kell az egység megnyugtató és az egységre lépés némiképp nyugtalanító érzését összhangba hoznia. Bogdanor szerint a tradicionális brit válasz arra a kérdésre, hogy miképp tartsuk egyben a politikai társadalmat, az volt, hogy a politikai autoritást és felelősséget egyetlen osztatlan parlamentben kell koncentrálni. A devolúciós törvények csupán ezzel a hagyománnyal szakítottak, ez viszont nem jelenti a stabilitás megszűntét, a devolúció erősítheti a brit társadalmat.⁶⁴

Ha a kérdést az összehasonlító politikatudomány nézőpontjából fogalmazzuk meg, a kiinduló ténymegállapítás az, hogy az Európai Unió tagállamai területi-közigazgatási rendszereiben az aszimmetrikus politikai térfelosztási elemek száma növekedett a második világháborút követő évtizedekben (Spanyolország, Olaszország, Belgium, Nagy Britannia, Franciaország, Portugália). Ezért a komparatista nézőpont is azt sugallja, hogy az aszimmetrikus megoldások a stabilitást szolgálhatják. A föderációkra nézve több ilyen tanulmány született. Stepan szerint az összes régi és stabil, egynemzetiségű demokratikus föderáció alkotmányosan szimmetrikus és az összes régi és stabil, többnemzetiségű demokratikus föderáció alkotmányosan aszimmetrikus.⁶⁵ Jó okkal lehet feltételezni az ismert példák alapján, hogy ez a tétel az alkotmányos régiókkal rendelkező regionális államokra is kiterjeszthető (az alábbi táblázatban a regionalizált államok *dőlt betűs szedéssel* jelennek meg):

	Szimmetrikus	Aszimmetrikus
Egynemzetű	Ausztria Németország Egyesült Államok Ausztrália Argentína Brazília	
Több-nemzetű		India Belgium Kanada <i>Spanyolország</i> <i>Nagy Britannia</i> <i>Olaszország</i>

Forrás: Stepan: i. m. 328. – a szerző átdolgozásában.

64 Uo. 194.

65 Stepan: i. m. 327–328.

A kérdés egy másik megközelítési lehetőségét a játékelméleti nézőpont adja. Zuber szerint az olyan föderációk esetében, mint például Oroszország, az aszimmetria játékelméletileg modellezhető instabilitást eredményez.⁶⁶ Azonban nyitott kérdés, hogy ez átvihető-e a fejlett demokráciák aszimmetriáira. E demokráciák esetében a szerzők többsége a stabilitás megerősödését állapítja meg; az esettanulmányok bővülő sora ezt látszik igazolni.

Felhasznált irodalom

Tanulmányok

Balázs István: *Belgium közigazgatása*. In Szamel–Balázs–Gajduschek–Koi (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011, 271–290.

Bangó Jenő: *A vallon kakas és a flamand oroslán között. Belgium német nyelvű közössége*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.

Benner, Erica: Is there a core national doctrine? *Nations and Nationalism*, Vol. 7, 2001, No. 2, 155–174.

Bogdanor, Vernon: Devolution: Decentralisation or Disintegration? *Political Quarterly*, Vol. 70, 1999, No. 2, 185–194.

Böröcz József: A határ: társadalmi tény. *Replika*, 2002, 47–48 (június), 133–142

Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Holland Királyság. In uők (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac Kiadó Kft., Budapest, 2007, 75–89.

Dabis Attila: Dél-Tirol autonómia-statútuma. *Magyar Kisebbség*, 2012. 3–4. sz., 43–95.

Daftary, Farimah: Insular Autonomy: A Framework for Conflict Resolution? A Comparative Study of Corsica and the Åland Islands. *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 1, 2001, no. 1, September, 19–40.

Demény Gyöngyvér: Etnopolitika Franciaországban. In Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Norbert – Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Gondolat, Budapest, 2009, 127–135.

EIPA-ECR [European Union – Committee of the Regions – European Institute of Public Administration, EIPA – European Center for the Regions, ECR]: *Division of Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local*

66 Zuber, Christina Isabel: Understanding the Multinational Game: Toward a Theory of Asymmetrical Federalism. *Comparative Political Studies*, Vol. 44, 2011, No. 5, 546–571.

Authorities. European Union. 2012. http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf

ESPN [Inter-University Institute of Local Development University of Valencia - ESPON project 2.3.2.- 2007]: *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level Final Report*. 2006. http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_PolicyImpactProjects/governance.html.

EUI [European University Institute - Florence]: Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. 2008. <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=39fcd467-6076-413f-ae6b-004ac9520dce>

Falleti, Tullia G.: Decentralization in time: A process-tracing approach to federal dynamics of change. In Benz, Arthur - Broschek, Jörg (eds): *Federal dynamics. Continuity, Change, & the Varieties of Federalism*. Oxford University Press, Oxford, 2013, 140-166.

Faragó Béla: Van-e korzikai nép? A jakobinus demokrácia és a kisebbségek. *Regio*, 3.évf., 1992. 2. sz., 36-58.

Halász Iván: Olaszország közigazgatása. In Szamel-Balázs-Gajdusчек-Koi (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011, 335-384.

Hechter, Michael: A nacionalizmus megfékezése. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (szöveggyűjtemény)*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 150-182.

Henders, Susan J.: *Territoriality, asymmetry, and autonomy: Catalonia, Corsica, Hong Kong, and Tibet*. Palgrave Macmillan, New York, 2010.

Horváth M. Tamás: A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon. In uő (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltételei*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004, 5-34.

Imre Miklós - Kristó Katalin: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In Szamel-Balázs-Gajdusчек-Koi (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011, 99-158.

Keating, Michael: European Integration and the Nationalities Question. *Politics Society*, Vol. 32, 2004, No. 3, September, 367-388.

Keating, Michael: Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe. *Publius*, Vol. 29, 1999, No 1, 71-86.

Kovács Péter: *Az Állandó-szigetek autonómiája*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1994. /Teleki László Alapítvány - Kisebbségvédelmi Adattár, II./

Lőrincz Lajos: Franciaország közigazgatása. In Szamel-Balázs-Gajdusчек-Koi (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011, 243-270.

Mezei István - Hardi Tamás: A szlovák közigazgatás és területfejlesztés aszimmetriái. *Tér és Társadalom*, 17. évf., 2003. 4. sz., 127-155.

Paasi, Anssi: The resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. *Review of International Studies*, Vol. 35, 2009, February, 121-146.

Parrado, Salvador: The role of Spanish central government in a multi-level State. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, 2010, No. 3, 469-488.

Piattoni, Simona: Federalism and Its Competitors: Which Template for Contemporary Europe? *L'Europe en formation. Journal of Studies on European Integration and Federalism*, 2012/1, (Spring), no. 363, 11-20.

Sipos Katalin: Az autonómiához való jog a spanyol alkotmányban. *Studia Caroliensia*, 2005. 4. sz., 179-196.

Stepan, Alfred: Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism. In Stepan: *Arguing Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 315-361

Szamel Katalin: Dánia közigazgatása. In Szamel-Balázs-Gajdusчек-Koi (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011, 597-628.

Szamel Katalin - Balázs István - Gajdusчек György - Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011.

Temesi István: Spanyolország közigazgatása. In Szamel-Balázs-Gajdusчек-Koi (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011, 385-438

Temesi István: *Portugália közigazgatása*. In Szamel-Balázs-Gajdusчек-Koi (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011, 439-460.

Tilly, Charles: *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Blackwell, Cambridge, MA - Oxford, UK, 1990.

Tilly, Charles: War Making and State Making as Organized Crime. In Evans, P. - Rueschemeyer, D. - Skocpol, T. (eds): *Bringing the State Back*. Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

Tóth József: Kell nekünk a régió? *Iskolakultúra*, 2004. 11. sz., 48-68.

Trócsányi László - Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005.

Vizi Balázs: Valle d'Aosta tartomány és az alkotmányos reform Olaszországban. *Kisebbségkutatás (Minorities Studies and Reviews)*, 20. évf., 2011. 3. sz., 361-377.

Zuber, Christina Isabel: Understanding the Multinational Game: Toward a Theory of Asymmetrical Federalism. *Comparative Political Studies*, Vol. 44, 2011, No. 5, 546-571.

Dokumentumok

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1954.

Internetes források

<http://www.aland.ax/en/facts-about-aland/> [letöltve 2016. április 2-án].

http://www.avi.fi/en/web/avi-en/frontpage#.VvP8U_rpzcg [letöltve 2016. április 2-án].

http://www.scottish.parliament.uk/EducationandCommunityPartnershipsresources/TimelineEnglishSept_2013.pdf [letöltve 2016. április 2-án].

<http://www.niassembly.gov.uk/> [letöltve 2016. április 2-án].

<http://en.inatsisartut.gl/> [letöltve 2016. április 2-án].

<http://www.azores.gov.pt/Portal/en/principal/> [letöltve 2016. április 2-án].

<http://www.madeira.gov.pt/> [letöltve 2016. április 2-án].

<http://www.outre-mer.gouv.fr/> [letöltve 2016. április 2-án].

http://www.logting.fo/files/File/2008/faldari_EN_web.pdf [letöltve 2016. április 2-án].

<http://www.buergernetz.bz.it/de/ueber-suedtirol/autonomiestatut.asp> [letöltve 2016. április 2-án].