

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/282696348>

A dél-tiroli autonómia, avagy egy példa a hídépítésre

Article · January 2011

CITATIONS

0

READS

29

2 authors, including:



Rudolf Metz

Hungarian Academy of Sciences

15 PUBLICATIONS 17 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Project

Political Leadership: Theory and Comparative Research [View project](#)

Metz Rudolf Tamás

A DÉL-TIROLI AUTONÓMIA, AVAGY EGY PÉLDA A HÍDÉPÍTÉSRE

„Remélem, hogy a Brenner-hágó nem csak a számos megoldott konfliktus szimbóluma, hanem két civilizáció találkozásának és párbeszédének hídja lesz az új Európában.”

(Alcide De Gasperi)¹

Ahogy a híd-motívum a nemzeti kisebbségek viszonylatában, úgy a *dél-tiroli autonómia* az egyik legközhelyesebb fogalomként, politikai felépítményként értelmezhető a politikatudományban. Hiszen példaértékű eredményeket tudhat magáénak a kisebbségvédelemben, amelyek tekintélyes mennyiségű kutatót vonzottak már és vonzanak manapság is. Különösen hazánkban: előszeretettel emeljük ki egyes elemeit vagy értelmezzük a kialakult rendszert modellként a határon túli, elsősorban erdélyi, székelyföldi magyarsággal kapcsolatban. Azonban legtöbbször figyelmen kívül marad a rendszer összetettsége és jellege, és ebből kifolyólag félreértelmezzük a követendő mintákat. Milyen folyamatok és szereplők alakították ki ezt az autonómiát, és hogyan épül fel ez a rendszer? Mit tanulhat ebből Magyarország? Hogyan használjuk ezt a közhelyet, hogy egy másikat megteremtsünk?

*Rogers Brubaker hármas koncepciója*²

A tárgyalni kívánt struktúra összetettségére Rogers Brubaker hármas – *nemzetesítő állam, anyaállam és a nemzeti kisebbség* – modellje világít rá. E viszonyrendszert dinamikus kölcsönös függés jellemzi, amelyet különböző okok mentén és eltérő mértékben összetűzések szegélyeznek. A szerző erőteljesen hangsúlyozza, hogy a szereplők nem szilárd, statikus és egységes entitások, hanem olyan „politikai mezők”, amelyeket differenciált és versengő halmazok építenek fel.

A *nemzetesítő* államban folyó verseny alapmotivációja a következő: akik az állam uralkodó alapállását képviselik, azok az államot egy „megvalósulatlan” nemzetállamnak látják. Ebből következően a szereplőknek nem lehet más célja és feladata, mint a „tökéle-

¹ Alcide DE GASPERI: *Európa. Írások és beszédek*, szerk. Maria Romana Degasperi – Paolo Magagnotti, Trento-Alto Adige Autonóm Régió – PPKE-BTK Európa Tanulmányok Központ – European Journalists Association, 2010, 19.

² Vö. Rogers BRUBAKER: *Nemzeti kisebbségek, nemzetesítő államok és anyaországok az új Európában*, Regio 2006/3.

tes” nemzetállam kialakítása. Ezért megpróbálják az államalkotó nemzet nyelvi, kulturális, demográfiai, gazdasági és politikai egyeduralmát minél inkább érvényesíteni. E nemzetesítés lehet látványos és lappangó is. Ez egyrészt függ attól, hogy a nemzeti kisebbség vagy az anyaország miként érzékeli a külső hatást. Másrészt attól, hogy a befogadó állam szervezetei, pártjai, mozgalmi és egyénei által kialakított álláspontok verseny milyen eredménnyel zárul.

A *nemzeti kisebbség* három jellemzővel írhatjuk körül: „akik képviselik: 1) nyilvánosan igényt formálnak arra, hogy tagjai legyenek egy olyan etnokulturális nemzetnek, amely különbözik a számbelileg vagy politikailag domináns etnokulturális nemzetétől; 2) követelik, hogy ez a különálló etnokulturális nemzetiség állami elismerésben részesüljön; 3) bizonyos kollektív vagy politikai jogokat követelnek ennek az etnokulturális nemzetiségnek az alapján”.³ E követelések a kisebbségi nyelvű közigazgatástól és oktatástól egészen a széleskörű területi-politikai autonómiáig terjedhetnek.

Három pontban foglalható össze a viszonyrendszer egésze:

- a mezőkön belüli és mezők közötti viszonyok szoros kölcsönös függést eredményeznek;
- a mezők közötti hármás relacionális kölcsönhatás válasszerű és interaktív jelleget hoz létre;
- fontossá válik a politikailag releváns, külső és belső események értelmezése, ami kihatással van a belső politikai versenyre.

A Brubaker által alkalmazott elméletet a nemzeti kérdés konzisztens és radikális módon relacionális és dinamikus megközelítésének tekinthetjük. A rendszer leírása céljából két dimenzió állítható fel:

- a brubakeri elemzéssel megegyezően: a *dinamikus* dimenzió az autonómia belső és külső mezőjének kialakulását, illetve változását takarja;
- a brubakeri elmélet kiegészítéseként: a *statikus* dimenzió a dél-tiroli autonómia kialakult külső-belső struktúráját írja le, amely magában foglalja az olasz közigazgatásban és politikai rendszerben elfoglalt pozíciójának meghatározását, a helyi politikai struktúra leírását, illetve az Ausztriával fenntartott intézményes kapcsolatok feltérképezését is.

A „dinamikus” dimenzió

Egyszerre tekinthetjük e dimenzió alkotórészeként: az autonómia konkrét kialakítását megcélzó, a három szereplő közötti és a nemzetesítő államon belüli folyamatot; a nemzetesítő államon belül lezajló verseny eredményeként elindított és mozgásban tartott regionalizáció folyamatát; valamint a nemzeti kisebbség és az anyaállam belső szereplőinek versenyét.

³ *Uo.*, 10.

E három területen lezajló események, versenyek, küzdelmek elválaszthatatlannak és szorosan összefüggnek. Mindezt Dél-Tirol esetében három időbeli szakaszra bonthatjuk: 1) a *preautonómia és preregionalizáció időszakára* (1919–1945); (2) a *részleges autonómia és regionalizáció időszakára* (1946–1970); (3) a *teljes autonómia és regionalizáció időszakára* (1971-től napjainkig).

Az *első szakasz* során, azaz a Saint Germain-en-Laye-ben 1919. szeptember 10-én aláíratott békeszerződés és a II. világháború vége közötti időszakban azt figyelhetjük meg, hogy az erősen és nyíltan nemzetiesítő, központosító politikát folytató Olaszország egy gyengén szervezett, kisebbséggé vált közösséggel találta magát szemben. Így a Benito Mussolini és Ettore Tolmei által kidolgozott és végrehajtott *annessione e adattamento* (annexió és beolvasztás) erőteltet olaszosító programja, valamint a Harmadik Birodalomba való optálás kényszere is nehezítette a dél-tiroli kisebbségek helyzetét. A korszak elején ellenállásukra nyílt nemzetközi és hazai kísérletek, például memorandumok elkészítése voltak jellemzőek. Később inkább földalatti és passzív ellenállással találkozhatunk (katakomba-iskolák). Tovább nehezítette a németiség helyzetét, hogy mögötte nem állt egy magát erélyesen anyaországgként megfogalmazó állam. Sőt érdekes módon Németország határozottabbnak bizonyult Hitler hatalomra jutásáig. Tehát e viszonyrendszerben a nemzetesítő mező dominanciáját állapíthatjuk meg. Hiszen a többi szerepet csak részben vagy egyáltalán nem töltötték-tölthették be, ezért gyenge vagy egyoldalú viszonyról és kölcsönhatásról volt szó.

A *második szakasz* egy megváltozott struktúrát mutatott, hiszen az 1946. szeptember 5-én aláírt Gruber – De Gasperi paktumból, a később Párizsi Megállapodásként (Pariser Abkommen) vagy Párizsi Szerződésneként (Pariser Vertrag) ismertté vált egyezményből – melyet az 1947. február 10-én megkötött olasz békeszerződésbe IV. mellékletként szerkesztettek – következően létrejött az autonómia. Ezt átültetve a nemzeti keretek közé, 1948. január 29–30-án fogadták el a dél-tiroliak *első autonómia-törvényét* vagy *statútumát*, amely összevonta Bolzano és Trento provinciát. Ezzel úgynevezett *alautonómiát* vagy *részleges autonómiát* hoztak létre, amellyel olasz etnikai többséget teremtettek – így az amúgy is túl szűkre szabott autonómia egyszerűen „felolvadt”. Ez komoly feszültséget szült a két állam, illetve a kisebbség között, Ausztria az ENSZ elé vitte az ügyet, a kisebbség tagjai rendszeresen éltek a merényletek és tömegdemonstrációk (sigmundskroni tüntetés) eszközeivel. Végül különböző vegyesbizottságok politikai megoldásokat dolgoztak ki, melyeket egy csomagtervben (Paket/pacchetto) foglaltak össze. Ezt egy végrehajtási menetrendet tartalmazó okmánnyal (Operationskalender) egészítették ki, melyet egy Olaszország és Ausztria közti megállapodásban lefektetett olasz politikai végrehajtási ígéretként értelmezhetünk. A dokumentum a csomag tartalmi elemeként ismerteti a megalkotandó jogszabályokat.

A II. világháborúból vesztesként kikerülő, fasiszta diktatúrából szabaduló, „nemzetesítő” Olaszország politikai cselekvőképessége előre meghatározott volt. Egyrészt belügyekben, hiszen bármely centralizációs politika folytatása rossz fényt vethet a kor-

mányzatra, másrészt külügyekben, hiszen egy erőteljes nemzetpolitikát az előzmények ismeretében alighanem rosszul fogadtak volna. Ezért egy decentralizációs vagy gyenge regionalizációs politika váltotta fel az addig folytatott – monarchiához és fasizmushoz kötött – centralizációt. Olaszország 1948. január elsején hatályba lépett alkotmányával⁴ elsőként kísérletezett egyfajta devolúciós vagy (ahogy Keating illetve) gyengén regionalizált⁵ államberendezkedéssel,⁶ amely végül „harmadik úttá” vált az unitárius (centralizált) és a föderális állam között. Ebben az időszakban alakul ki a regionális struktúra.

Az olasz alkotmány húsz régiót sorol fel. Az átruházott jogosítványok és az ezt alátámasztó normatív megerősítések különbsége miatt a régiókat két csoportja oszthatjuk: különleges és rendes jogállásúakra. Előbbi kategóriába húsz terület tartozik, elkülönülésüket különböző történelmi, gazdasági, földrajzi és etnikai szempontok tették elkerülhetetlenné. Ebbe a csoportba sorolható Szicília, Szardínia, Valle d’Aosta, Friuli – Venezia Giulia és Trentino – Alto Adige (Dél-Tirol).⁷

Ausztria *anyaországként* erőteljesen fogalmazta meg magát a háborút követően, ebből kifolyólag egyfajta védőhatalommá (*Schutzmacht*) vált. Ezt azonban csak 1955. június 27-e, teljes függetlensége után tudta hatásosan képviselni. Leopold Figl külügyminiszter a következőket mondta 1957. december 4-i parlamenti nyilatkozatában: „A párizsi szerződés jogosítja és kötelezi Ausztriát, hogy a dél-tiroli osztrák népcsoport életérdekeiért és létéért fellépjen. Ausztria teljes erejével és minden jogos eszközzel e szerződés teljesítéséért fog küzdeni.”⁸ E momentum az autonómia kialakításában elengedhetetlen szerepet játszott, hiszen a nemzetközi IGO-ok, főként az ENSZ bevonásával megkerülhetetlen súlyú nyomásgyakorlást sikerült végrehajtani.

Ebben az időszakban a dél-tiroli kisebbség a korábbihoz képest nagyobb mozgástérrel rendelkezett, megteremtette a saját kisebbségi mező kialakításához szükséges intézményes kereteket. Létrejött például 1945-ben a Dél-Tiroli Néppárt (Südtiroler Volkspartei, SVP), amely a párizsi szerződés óta alakítója nemcsak az autonómiának, hanem az államközi viszonyoknak. Az SVP esetében hegemon pártról beszélhetünk, melyben három törésvonal jelent meg a korszakban. Az első az 1948-as autonómia kisalkotmányának kérdése, amelyben a mérsékelték és radikálisok álltak egymással szemben. Amíg az előbbi csoport tudomásul vette a két provincia egybeolvasztását, addig az utóbbi viszszautasította a státútumot és a további együttműködést. Ezzel összefüggésben a második

⁴ La Stato regionale: „Az egy és oszthatatlan Köztársaság elismeri és támogatja a helyi önkormányzatokat; az állami közszolgálat területén megvalósítja a legszélesebb körű közigazgatási decentralizációt jogalkotásának elveit és módszereit az önkormányzat és a decentralizáció igényeinek megfelelően alakítja.” (Az olasz alkotmány *Alapelvek* című, bevezető részének 5. cikke.) Idézi HALÁSZ Iván: *Olaszország közigazgatása = Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*, szerk. Lőrincz Lajos, Budapest Unió, 2006, 223.

⁵ Vö. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás* (Területi és Települési Kutatások 14., Studia Regionum), Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 1999, 61–62, 83.

⁶ Már az 1931-es spanyol alkotmány felvázolta ezt, azonban nem valósulhatott meg a Franco-rezsim miatt.

⁷ Francesco PALERMO: *South Tyrol’s Special Constitutional Status = Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, szerk. Jens Woelk – Francesco Palermo – Joseph Marko, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2008, 33–34.

⁸ Idézi GÁL Gyula: *A dél-tiroli kérdés*, Teleki László Alapítvány, Budapest, 1995, 23.

gócpontra az olasz kereszténydemokrata párthoz (Democrazia Christiana, DC) való viszonyulás volt. A két tömörülés 1948 és 1958 között állandó koalíciós partner volt a regionális kormányban, azonban az autonómia kérdése miatt egyre mélyebb lett közöttük a szakadék. Így „együttműködőkre” és „elutasítókra” tagolódtak a párt. A harmadik törésvonal az optánsok és a maradók között húzódott. A válság megoldását az SVP 1957-es kongresszusa hozta el, ahol a radikálisok kerültek a párt élére. Ezzel a megváltozott a tömörülés politikai stratégiája: a tömegtüntetés eszközához nyúltak és kiléptek a regionális kormányból. Ezzel felmondták az együttműködést a DC-vel, és egészen 1970-ig ellenzékként ültek a regionális tanácsban.

A harmadik szakasz során, 1972. január 20-án léptették hatályba az autonómia második statútumát. Trentino–Südtirol/Alto-Adige régiót két partikuláris autonómiával rendelkező provinciára, Bolzanóra/Bozenre és Trentinóra/Trienenre osztották, azaz a két autonóm tartomány politikai felépítményeként alakították ki a régiót. Az első cikk ki mondja: „Trentino–Südtirol, amely Trient és Bozen provinciák területét foglalja magában, az egy és oszthatatlan Olasz Köztársaság politikai egységén belül, az Alkotmány alapelveinek és jelen Statútumnak megfelelően jogi személyiséggel rendelkező autonóm régióként létesült.” Az operatív időrend teljesítése végén, 1992. június 19-én Ausztria által kiadott „felszabadító nyilatkozat” lezárta az ENSZ-ben 1960-tól napirenden lévő vitát. (Bár a nyelvi arányosítás csak 2002-ben valósult meg teljesen.)

Ezzel párhuzamosan 1970-es években megkezdődött az eszközök és hatáskörök átadása az általános régióknak, valamint megindult a speciális vagy autonóm régiók mozgásterének fokozatos kiterjesztése, amelyek tovább növelték a különbséget a régiócsoportok között. Emiatt az ezredfordulón két alkotmánymódosítás nyúlt hozzá a regionális rendszerhez.⁹ Ezek elsősorban a rendes és speciális jogállású régiók közti szakadékot szándékozzák szűkíteni, mindezt főként de facto föderális eszközökkel. Ennek ellenére Francesco Palermo szerint olyan különbségek szegélyezik a regionalizációt, hogy a folyamat eredménye az ország egyik részében föderális, másik részében decentralizációs, harmadik részében pedig egyenesen unitárius jellegűvé lesz.

Mindamellet az aszimmetria a speciális régiók között is jelen van, hiszen mindegyik külön statútummal rendelkezik; de mind közül Dél-Tirolnak van a legkiemeltebb státusa. Noha a 1999-es és 2001-es alkotmányreformok után kiváltságai összességében csökkentek, a Dél-Tirolt érintő regionalizáció egyedülként folyt és folyik kétoldalú tárgyalások útján.¹⁰

A rendszer kiépülése közben a hangsúlyok módosultak, az autonómia védelmében egyre több jogot kapó Dél-Tirol lett a dominánsabb Ausztriával szemben. Hiszen az anyaállam védőhatalomból egyre inkább garantáló hatalommá (*Garantiermacht*) vált.¹¹

⁹ Constitutional Law No. 1/1999 és 3/2001.

¹⁰ PALERMO: *I. m.*, 35.

¹¹ GÁL: *I. m.*, 38.

A „statikus” dimenzió

Az autonómiát befolyásoló statikus, intézményesült struktúra három területre terjed ki: 1) az autonómia és a nemzetesítő állam kapcsolatára; 2) az autonómia és az anyaállam kapcsolatára; 3) az autonómia belső mezőjére.

A dél-tiroli németség és az olasz állam kapcsolata kettős. Hiszen a nemzetesítő állam egyszerre kezeli kiemelt nemzeti kisebbségként és kiemelt közigazgatási egységként az itt élőket. Trento – Alto Adige hatásköreit vizsgálva négy fontosabb pontot állapíthatunk meg: a régiók és provinciák törvényhozási jogköre, a közigazgatási funkciói, a pénzügyi eszközei, illetve a politikai mozgástere.

A régiók törvényhozási jogköre három csoportra osztható: a kizárólagos, a kiegészítő és a konkurráló, illetve alkalmazási jogkörre. 2001 óta minden régió élhet (addig csak speciális régiók joga volt)¹² a kizárólagos vagy teljes törvényhozási jogkörrel – azzal a megszorítással, hogy tiszteljenben tartja az alkotmányt, az olasz jogrend alapjait. Valamennyi régió rendelkezhet a kiegészítő vagy konkurráló törvényhozási jogkörrel. Azonban ez is korlátozott, hiszen a jogszabályok által felállított alapelveknek vannak alárendelve, és csak a törvények által meghatározott ügyekben rendelkezhetnek. Az alkalmazási jogkör biztosítja a régióknak az állami törvények végrehajtásához szükséges jogszabályok meghozását.¹³

Az olasz régiók jogszabály alkotási feladatait Halász Iván három csoportba sorolja: 1) a szociális és közhasznú feladatok, az oktatásügy bizonyos részei; 2) a területfejlesztési és hasznosítási funkciók; 3) a regionális jellegű gazdasági aktivitások serkentése és irányítása (turizmus, kereskedelem, halászat stb.).¹⁴

A dél-tiroli autonómia kivételesen széles jogalkotási szabadsággal rendelkezik, hiszen kelőképpen alá van támasztva a politikai rendszerrel, a gazdasági erővel és pénzügyi forrásokkal. A közigazgatási funkciók esetében két típusú funkciócsoportról beszélhetünk. Az egyik azokból a funkciókból áll, melyeket a törvényhozási hatásköreibe tartozó témakörök vonnak maguk után. Kivételnek kell tekinteni azokat, amelyeket a köztársasági törvények provinciák, községek vagy helyi szervek hatáskörének írnak le. A másik azokat a közigazgatási funkciókat foglalja magában, amelyekről az állam lemondott a régiók, provinciák és a községek javára. Trento és Bozen provincia nagyobb adminisztratív jogkörrel rendelkezik, mint a többi régió és provincia, hiszen esetükben számos regionális jogköröket a provinciákhoz delegálták.¹⁵

A pénzügyi bevételek három forrását különböztethetjük meg: a saját forrásokat, az állami adók kvóta-részét és a különleges támogatásokat. Négyfajta adónemből áll a régió saját eszköze: állami koncesszióért, regionális koncesszióért, területfoglalási és közterületek használatáért fizetett adók, valamint a gépjárművek forgalmi adója. Az állami

¹² Sara PAROLARI – Leonard VOLTMER: *Legislative and Administrative Autonomy = Tolerance through Law*, 82.

¹³ SIPOS Katalin: *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország)*, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1993, 111–112.

¹⁴ HALÁSZ: *I. m.*, 242.

¹⁵ PAROLARI–VOLTMER: *I. m.*, 101.

adók kvótarésze bizonyos központi bevételek egészéből vagy részéből tevődik össze – ez utóbbi fennmaradt részét egy közös állami alapba helyezik és elosztják a szegényebb vidékek között. A speciális támogatások három csoportját érdemes megkülönböztetni. Az első a régiók anyagi és területi kereteit túlhaladó beruházások állam által finanszírozására szolgál. A másodikat a gazdasági tervezés tárcaközi bizottsága utalja ki a regionális fejlesztések támogatására. A harmadik csoportba a különböző minisztériumok által létrehozott és finanszírozott külön alapok tartoznak.¹⁶

Összességében a rendes jogállású régióknak gyengébb, a különleges jogállásúaknak erősebb a pénzügyi autonómiája. Azonban ez utóbbiak között is óriási eltérések vannak, hiszen míg Szicília a jövedelemadók egészét, Trento – Alto Adige 9/10-ét tartalmazja meg, addig a többi autonóm régió kisebb résszel rendelkezhet.¹⁷ Meg kell jegyezni, hogy ez a kedvező pénzügyi rendszer Dél-Tirolt Olaszország egyik leggazdagabb területévé teszi, hiszen GDP-je az uniós átlag 160 százaléka,¹⁸ s szinte ismeretlen a munkanélküliség.¹⁹

Dél-Tirol *politikai mozgásterének* legfelső, kormányzati szintjét az 1988-ban létrehozott Állam és Régiók Állandó Konferenciája adja, ahol a régióelnökök képviselik a területeket, illetve tartják a kapcsolatot a mindenkori olasz kormánnyal. A régiókat egy külön minisztérium, a Regionális Ügyek Minisztériuma felügyeli.²⁰

Az államelnök megválasztásában régióként három küldött vesz rész.²¹ Emellett a régió 1991 óta három olasz és három német szenátort választ, noha Győri Szabó szerint a második kamara Olaszországban nem – vagy nem elsősorban – a régiók képviselőire rendezkedett be. Hiszen inkább tekinthető az alsóház megduplázásának, „ugyanúgy az állami szintű pártpolitika határozza meg”.²² A 2008-as választások során SVP-nek sikerült bejutatni két jelöltet a parlamentbe a vegyes korrekciós választási rendszerben megszerzett 1,41 százalékkal, amely 147 666 szavazatot jelentett.

Továbbá létezik egy javaslattevő, kisebbségvédelemmel foglalkozó provinciális (dél-tiroli) hattagú, illetve tizenkét tagú regionális bizottság (Egyesített vagy Közös Bizottság). Az előbbinek hat állami és két regionális, illetve két-két tartományi tagja van, akik közül legalább három német anyanyelvű. Az utóbbinak munkájában három német, két olasz és egy ladin nyelvű tag vesz részt – közülük hárman az államot, hárman a provinciát képviselik. A felépítmény példaértékű, hiszen egyszerre ügyel az állam és autonómia közti, valamint az etnikai arányokra, ami kompromisszumra kényszeríti a szervezet működését.²³

¹⁶ SIPOS: *I. m.*, 114–116.

¹⁷ BENEDIKTER: *I. m.*, 107.

¹⁸ Emma LANTSCHNER: *History of the South Tyrol conflict and its settlement = Tolerance through Law*, 3.

¹⁹ Christoph PAN: *A dél-tiroli autonómia gazdasági-szociális tapasztalatai = Pro minoritate Europae. Az európai kisebbségért*, szerk. Tabajdi Csaba, Európai Parlament Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup, [2009,] 218–232.

²⁰ PÁLNÉ KOVÁCS: *I. m.*, 77.

²¹ Jens WOELK: *What it Means to be Special in Relations with the Central State. Institutions and Procedures = Tolerance through Law*, 126–127.

²² GYŐRI SZABÓ Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*, Osiris, Budapest, 2006, 486.

²³ Francesco PALERMO: *Implementation and Amendment of the Autonomy Statute = Tolerance through Law*, 143–146.

A testületek a kisebbségvédelem, illetve a nemzetiségek egymás mellett élését szabályozó kulturális, szociális és gazdasági kérdések kapcsán véleménynyilvánító hatáskörrel rendelkeznek, míg státútmódosítás ügyében döntései kötelező érvényűek.²⁴

Az anyaállammal fenntartott kapcsolatokat elemezve le kell szögeznünk, hogy elviekben az olasz régiók külpolitikája nagymértékben korlátozott. Hiszen a régiók az állam nemzetközi tárgyalásain nem vagy csak igen ritkán vehetnek részt. Engedélyezett viszont – igaz, erős állami felügyelettel – a külföldi régiókkal való kapcsolattartás. Ennek ellenére a gyakorlatban a régiók hatáskörükben tudhatják a technikai, a kulturális és a gazdasági együttműködés szerződéses formáit. Európa-politikájába az olasz állam a régiókat is bevonja, noha csak konzultációs félként.²⁵ A két mező kapcsolatai lehetnek *közvetlenek* és *közvetettek*.

Az első intézményesített *közvetlen* együttműködés az 1949-es ún. „kis különmegállapodás” (Kleines Sonderabkommen) során létre jött *Accordino*, amely megkönnyítette az áru- és személyforgalmat. 1970-től kezdtek kialakulni a politikai kapcsolattartó szervezetek. Így a *Zweierlandtag* évente összeülő közös regionális tanácskozás a Tirol osztrák tartomány és Südtirol olasz provincia törvényhozói testületeinek részvételével. Ez 1991-ben Trient és Vorarlndtag csatlakozásával *Viererlandtaggá* vált. Észak- és Dél-Tirol első „kormány”-szintű ülésére 1995-ben került sor.²⁶ A két tartomány létrehozott ezek mellett egy rendszeresen ülésező bizottságot, az úgynevezett Észak–Dél-Tirol Kapcsolatok Bizottságát (Kontaktkomitee Nord-Südtirol), amely a Tirol tartományi parlamentjében helyet foglaló pártok frakcióvezetőiből, magas rangú tiroli személyiségekből, valamint a Dél-tiroli Néppárt elnökségéből és a provincia elnökéből áll. Ezt egészítik ki a „dél-tiroli megbeszélések”, mely kibővíti a bizottság tagságát az osztrák külügyminiszterrel, tanácsadóival és a parlamenti pártok elnökeivel is.²⁷

A regionális kapcsolatok mellett az interregionális kapcsolatok is nagy súlyt képeznek az együttműködésben. Mösernben, 1972. október 12-én alakult meg az első, tiroli régiókat is magában foglaló többszereplős lazább szervezet, az Arge Alp – Alpok Munkaközösség (Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer).²⁸ Tevékenysége a rendszeres információcserén, a közös kutatásokon, a közös tanácskozásokon, egyeztetéseken, valamint

²⁴ GYÓRI SZABÓ: *I. m.*, 236.

²⁵ *Uo.*, 487.

²⁶ *Uo.*, 532.

²⁷ MÉZES Zsolt László: *A dél-tiroli autonómia egyes elemeinek adaptációs lehetőségei a határon túli magyarok vonatkozásában*, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest, 2003, 17.

²⁸ Tagsággal rendelkezik 4 állam (német, osztrák, olasz, svájci) 11 régiója, két német (Bajorország, Baden-Württemberg), három osztrák tartomány (Tirol, Salzburg, Vorarlberg), három svájci kanton (a háromnyelvű: német, olasz, rétoromán Graubünden, a német St. Gallen, az olasz Ticino), két olasz provincia és egy régió (Dél-Tirol, Trient, Lomardia). Emellett egy hasonló lazább interregionális csoportosulásnak is részei voltak az általunk tárgyalt régiók, amely az Alpok–Adria Munkaközösség megnevezéssel vált ismertté. 1978. november 20-án a Velencei Közös Nyilatkozat aláírásával alapították „a Keleti-Alpok térségében lévő tartományok és régiók munkaközössége” néven. Tartalma az Alpok Munkaközösségéhez hasonlatos. Érdekesége, hogy egyszerre foglalt magában semleges, NATO-tagsággal bíró és a Varsói Szerződéshez tartozó országokat. Jelenleg a tiroli régiók egyike sem rendelkezik tagsággal. Lásd MÉZES: *I. m.*, 19–20.

az egyes szakpolitikák (közlekedés, környezetvédelem, mezőgazdaság, gazdaság, oktatás, kultúra, sport, egészségügyi, szociális és családpolitika) összehangolásán nyugszik. Hasonló feladatkör ellátására hozták létre az Európa Unió által indított INTERREG program keretében a *tirol eurorégiót*, amely jelentőségben felülmúlja az előbb tárgyalt társát. Hiszen az összefogás közös társadalmi és gazdasági egységen, saját eurorégiós intézményrendszeren alapszik, melyet saját maguk tartanak fent.

Közvetett kapcsolattartási lehetőséget biztosít az önálló brüsszeli képviselő, egyfelől a provinciák és a tartomány kereskedelmi kamarái által létesített irodák, másrészt Dél-Tirol átlagosan két-három európai parlamenti képviselője útján.²⁹ Közvetett együttműködésnek adhat keretet továbbá az Európai Régiók Közgyűlése és a Régiók Európai Bizottsága.

Az *autonómia belső alapeseitinek* versenye ún. *autonóm pártrendszer*³⁰ keretében valósul meg. Tóth Norbert megfogalmazása szerint ez olyan struktúra, melyet egy adott területi autonómiában az autonóm parlamentbe való bekerülésért és az autonóm kormányzati hatalom megszerzésért folytatott verseny alakít ki. Dél-Tirol esetében egy *sui generis* autonómiafejlesztő pártrendszerrel beszélhetünk. Ebben rendszerben négy szereplőt különböztethetünk meg:

1) az *SVP*, amely egyszerre tekinti magát a dél-tirol németek és ladinok egyedüli politikai képviselőjének, valamint markáns konzervatív-kereszténydemokrata, jobboldali néppártnak;

2) a *szeptarista német politikai erők* közé tartozik a Szövetség Dél-Tirolért (Union für Südtirol, UfS), a Szabadságpárt (Freiheitlichen, F) és a Dél-Tirol Szabadság (Südtiroler Freiheit, STF), amelyek radikálisabb változásokat tűztek a zászlójukra (elszakadás, visszacsatolás vagy Dél- és Észak-Tirol különálló államként való újraalkotása), mindamelllett, hogy támogatják a közvetett demokrácia intézményének kiterjesztését, illetve tiltakoznak a bevándorlók és Törökország uniótagsága ellen;

3) a *zöldek* nemcsak posztmaterális értékeket, hanem az autonómiával kapcsolatos markáns reformprogramot is képviselnek;

4) a rendszerben megtalálhatóak az *olasz pártok* is, amelyek közül gyakran kerül ki regionális és provinciális szintű nagykoalíció keretében kormánypárt, mint például jelenleg a Demokratikus Párt (Partito Democratico, PD).

Az autonóm pártrendszert egy stabil és széles jogkörökkel felruházott regionális és provinciális „kormányzati” felépítmény keretezi. Ezt mindkét szinten három intézmény alapozza: a tanács, a bizottság és az elnök személye.

A regionális tanácsot mint képviselői és jogalkotó szervezet 2001 óta a közvetlenül megválasztott provinciálistanács-tagok teszik ki (ez Trento – Alto Adige esetében 35-35

²⁹ 2009-ben csupán egy képviselőt, az SVP színeiben induló Herbert Dorfmannt sikerült bejutatni; lásd *Südtirol Handbuch*, Südtiroler Landesregierung, Bozen, 2009. november.

³⁰ TÓTH NORBERT: *Pártrendszer és autonómia = Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*, szerk. Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Norbert – Kántor Zoltán – Majtényi Balázs, Gondolat, Budapest, 2009, 11–34.

főt jelent). A választási rendszer 1995 óta vegyes. A képviselők 80 százalékát arányosan, a maradék 20 százalékát többségi rendszer szerint választják öt évre. A rendszer a leg-erősebb párt dominanciáját célozza, ettől a végrehajtó hatalom állandóságát várják,³¹ emellett ügyelnek az etnikai arányosság elvére.³² Különlegesség, hogy a szavazati jogot „cenzushoz” kötik: Bolzanóban négy, Trientben egy év helyben lakás szükséges az aktív vagy a passzív választói jogosultsághoz. A tanács székhelye első két és fél évben Trient, a ciklus második felében ugyanennyi ideig Bolzano városa. Az első szakaszban olasz, a másodikban német a regionális tanács elnöke, a két helyettes közül az egyik mindig német anyanyelvű. Legfontosabb feladata értelemszerűen a törvényhozás, a költségvetés és a zárszámadás elfogadása, a regionális adók megállapítása, regionális szolgáltatások megszervezése, az azokat biztosító hivatalok működtetése, államigazgatási feladatokat ellátó hivatalok felállítása, illetve a végrehajtó szerv ellenőrzése.³³

A végrehajtó bizottság vagy kormány hasonló funkciókkal rendelkezik mindkét köz-igazgatási szinten. A tanács választja meg titkos szavazással, abszolút többséggel, ügyelve az etnikai arányosság elvére. Tagja az elnök, két elnökhelyettes, akik közül egy német és egy olasz anyanyelvű.³⁴

Az elnök az adott területi egység legfőbb képviselője. Tíz éve, 2001 óta lehetséges, hogy a két provinciaelnök egyike legyen a régió elnöke. A két tartomány elnöke közötti legfontosabb különbség a megválasztásnak módja, hiszen míg Trento provinciában közvetlenül választják 2001 óta, addig Bolzano provinciában a tanácson keresztül vezet az út.

Hogyan építsük meg a hidat? Hogyan kezdjünk hozzá? (Összegzés és zárszó)

Nem nehéz belátnunk, hogy a rendszer összetett. Hiszen kényes egyensúlyok és törékeny kapcsolathálók alkotják, amelyek ki vannak téve a politika dinamikus változékonyságának. Azonban ahogy láthattuk, a dinamikus hatások keretek közé szorították. Noha ez nem tette kevésbé összetetté a rendszert, a hármas kapcsolatháló mégis kiszámíthatóvá és biztonságosabbá vált.

Az autonómia belső mezője és az olasz állam felőli kapcsolat biztos pont, hiszen nemzetközi és alkotmányos biztosítékai vannak. Gondoljunk csak az 1945-ben alakuló, hegemon helyzetet kivívó SVP-re. Vagy a több oldalról, elsősorban az olasz állam, az EU, másodsorban az erős identitással rendelkező régiók és kisebbségek felől megtámasztott, 1948-ban induló decentralizációra és az 1970-ben elkezdődött, valóságosabb tartalommal kitöltött regionalizációra.

³¹ HALÁSZ: *I. m.*, 243–244.

³² Jelenleg Dél-Tirol Provincia Tanácsában 26 német, 8 olasz és 1 ladin képviselő van.

³³ SIPOS: *I. m.*, 116–117.

³⁴ Giuseppe AVOLIO: *Instution of Self-Govenment = Tolerance through Law*, 65–67.

Ennél sokkal érzékenyebb kérdés az anyaállam és az autonómia intézményesedett köteleke. Jóllehet figyelemre méltó mennyiségű kapcsolódási ponttal rendelkezik a két fél, egyfelől a dél-tiroliak nem közvetlenül az osztrák felsővezetéssel vannak hivatalosan összekötöttesben, másfelől az együttműködés nagyban függ a mindenkori olasz kormánytól.

Noha gyakran mondjuk a dél-tiroli autonómiát modellértékűnek, látnunk kell, hogy atipikus politikai felépítménnyel állunk szemben. Ebből következően egyre fontosabbá válik két kérdés: „Mit tanulhat ebből Magyarország?”, illetve „Mit tehet a magyar nemzetpolitika, hogy hasonló úton kezdjen járni?”

Először is, minimalizálnia kell a belső szereplők által képviselt véleménykülönbségeket. Hiszen minél nagyobb a szereplők közötti különbség, annál nehezebben tud hazánk anyaállamként fellépni. Ez a nézetazonosság elsősorban konszenzusra és meg egyezésre összpontosító politikai szocializációval érhető el, melyet különböző közös döntéseket kikényszerítő intézményi szintű megoldásokkal lehetne megvalósítani. (Ilyen elven működik a Közös Bizottság is.) Magyarország ezáltal sikerrel betölthetné előbb a védőhatalom, majd a garantáló hatalom szerepét. Erre alapozva ösztönözni tudná a határon túli magyar kisebbség belső egységesülését, illetve maximalizálhatná a fenntartott kapcsolatok mennyiségét és minőségét, kihasználva az Európai Unió és más nemzetközi szereplők adta lehetőségeket. Ehhez azonban elengedhetetlen a nemzetesítő államokkal fenntartott kapcsolatok újragondolása, a kölcsönös érdekek felkutatása és kiaknázása.

Annak tudatában, hogy az alapvetően *policy*ként, azaz tartalmi politikaként értelmezhető nemzetpolitikát felülírja a *politics*, azaz a tartalom felett vívott politikai harc, komoly – kiküszöbölendő – ellentmondásnak lehetünk tanúi. Hiszen Ausztriával és Dél-Tirollal ellentétben, hazánkban a politikai elit (döntéshozók és az őket befolyásoló szereplők) a kompetitív politikai viselkedést részesítik előnyben a korporatív magatartással szemben. Természetesen el kell fogadni, hogy ennek fő okai a kedvezőtlen történelmi beidegződések és örökségek. Ám amíg ezzel nem nézünk szembe, addig nem lehet sikeres ez a *policy*, *szakpolitika* (ahogy a többi sem). És addig nem beszélhetünk arról, hogy miként tudjuk ezeket a működő megoldásokat honosítani, a dél-tiroli autonómiát modellként átvenni és a magyar nemzetpolitika „Lánc-hídjává” tenni.