Dabis Attila

Dél-Tirol autonómia-statútuma

„Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai ihletforrásként szolgálhatnak arra, hogy miképp kell megoldani a belső politikai konfliktusokat."

Gross-jelentés 7. pont

Bevezető

A fenti idézet alátámasztására Európa és az egész világ egyik legeklatánsabb példája a dél-tiroli területi autonómia. Az 1972-es autonómia-statútumon keresztül egy tartós konfliktusgóc oldódott fel Közép-Európa közepén. Konfliktus a helyi német ajkú közösség, valamint az őt befogadó olasz állam között, illetve ezen keresztül konfliktus a néhai anyaország (Ausztria) és Olaszország között.[1] A jelenleg működő rendszert a többéves gyakorlat, kiegészítő jogszabályok tömkelege, valamint az ezekhez szervesen tapadó politikai kultúra csiszolta olyanná, amilyennek ma látjuk. Az alábbiakban a jogoknak és kötelezettségeknek ezt a cizellált rendszerét fogom működési mechanizmusaiban feltárni.

A téma taglalásánál azokra az aspektusokra fogok koncentrálni, melyek archimédeszi pontok minden kisebbségi közösség számára, ezáltal pedig az ő megmaradásukat szavatolni hivatott különféle autonómia-konstrukcióknak is. Említést teszek így az önigazgatási jogosítványok kiterjedtségéről, az ezek gyakorlatba ültetéséhez szükséges pénzügyi és jogi biztosítékokról, a kulturális, oktatási és nyelvhasználati jogokról, valamint az államalkotó olasz többségnek a német ajkú kisebbséggel való viszonyáról (kitérve arra: mennyiben különbözik ez az autonóm tartományon belül kisebbségben lévő olaszság és a német többség viszonyától).

1 A két állam konfliktusát az tette különösen kiélezetté, hogy nem tartoztak ugyanazon katonai szövetségi rendszerbe. Míg ugyanis Olaszország a NATO alapító tagja volt, addig Ausztria 1955 után katonai semlegességet vállalt és tart fönn azóta is.

A téma feldolgozása jogi szemléletű, központjában ezért az autonómia legfőbb forrása, a statútum áll. Feltárandó emellett az a tágabb környezet, mely magába ágyazza a statútumot. Említést teszek ennek megfelelően az olasz alkotmányról, a statútumot konkretizáló végrehajtási rendeletekről, valamint minden egyéb olyan jogszabályról, mely releváns az autonóm jogosítványok végrehajtása szempontjából, legyen az állami vagy tartományi eredetű. A minél átfogóbb témafeldolgozás igénye okán, ezen felül kitérek majd releváns történeti részletekre, illetve a helyi pártrendszer szükséges mértékű taglalására. A tanulmány lezárásaként – ezt követően – megkísérlem összegezni a dél-tiroli modell kialakulásából és működéséből levonható tanulságokat, kitérve azok potenciális jövőbeni változásaira is.

1. Történeti előzmények

Dél-Tirol – Friuli-Venezia Giulia keleti részével egyetemben – a saint-germaini békeszerződés 1919. szeptember 10-i, Ausztria általi aláírásával[2] került Olaszország fennhatósága alá. Az olasz állam Dél-Tirolra irányuló politikája kezdettől fogva az asszimilációnak és az etnikai arányok megváltoztatásának erőltetett ütemű nyomvonalát követte. Mussolini *„Marcia su Roma"*-ját követően, a tiroli német ajkú közösség asszimilációjának Ettore Tolomei által megalkotott rendszere alapján, a német nyelv oktatását beszüntetik,[3] a *Südtirol* elnevezést betiltják, a helység-, illetve családneveket, továbbá a közhivatalnoki réteg személyi összetételét olaszosítják.[4] A második világháborút követően más eszközökkel, de változatlan célok mentén folyt ugyanez a politika tovább. A világégést követő, elkeserítő lakhatási helyzet orvoslására közpénzből épített szociális lakásokat csak olasz családok számára utaltak ki.[5] A munkanélküliség felszámolására megkezdett erőltetett iparosításon keresztül pedig megindult az olasz vendégmunkások tömegeinek a tartományba történő betelepítése. Ennek fő célpontja Bolzano volt, a kísérlet pedig olyan sikeresnek bizonyult, hogy mára a városnak

2 Az Osztrák Köztársaság létrejöttét 1918. november 12-én kiáltotta ki az Osztrák Ideiglenes Nemzetgyűlés.

3 Ebben az időszakban a német nyelvet föld alatti katakombákban oktatják, Ausztriából átcsempészett könyvekből.

4 A 18 pontból álló „Tolomei-program" részletes közlését lásd: Ermacora, Felix: *Südtirol und das Vaterland Österreich.* Amalthea Verlag, Wien–München, 1984, 398.

5 Nem véletlen hogy immár a tartomány lakástámogatási rendszerében való részesedés is az egyes nyelvcsoportok népszavazáson kimutatott arányának megfelelően történik.

mindössze 26,6%-a német ajkú.[6] Egész Dél-Tirol viszonylatában az olaszság száma több mint tízszeresére növekedett alig négy évtized alatt.[7] Míg a legutolsó „osztrák" népszámlálás szerint 1910-ben még csak 3% volt az olaszok aránya a tartomány összlakosságán belül, addig 1953-ra ez az arány 35%-ra nőtt.[8]

A végső cél az volt, hogy legkésőbb 1975, 1980 tájékára egyértelmű, 55-60%-os olasz többség uralja Dél-Tirolt.[9] Ebben az időszakban továbbá nyomuk sincs azon védelmi mechanizmusoknak a gazdaság területén, amikkel ma találkozunk. A tartományi pénzeszközök fölött az olasz dominanciájú regionális igazgatás diszponált, a közhivatali pozíciókat pedig továbbra is csak olaszok tölthették be. A német ajkú fiatalok a munkanélküliség okán tömegesen vándoroltak ki, míg a másik oldalon az olasz hatóságok igyekeztek minden eszközzel megakadályozni a második világháború során emigrált dél-tiroli *optáns*ok[10] visszatérését. Közjogi értelemben a legfontosabb eszköz az asszimilációra Dél-Tirol egybeolvasztása volt az olasz dominanciájú *Trento/Trient* provinciával. Az 1948-as első autonómia-statútum így egy olyan régiónak adott önigazgatási jogosítványokat (*Trentino–Alto Adige* / *Trentino–Südtirol*-nak, a továbbiakban régió), melyet 67%-ban ola-

6 ASTAT: *Volkszählung 2001. Berechnung des Bestandes der drei Sprachgruppen in der Provinz Bozen-Südtirol.* Landesinstitut für Statistik, Bozen, 2002, 6. / Halbmonatliche Druckschrift, Nr. 17 /, http://www.provincia.bz.it/astat/download/mit17_02.pdf [letöltve: 2012. április 13.].

7 Az olaszság területi elhelyezkedésének arculata teljes egészében a betelepítések következménye. Ennek megfelelően döntő többségük a tartomány déli csücskében él, városiasabb településszerkezeti körülmények között, mint a helyi németség. A legolaszabb települések sorrendben a következők: Bozen / Bolzano, Leifers / Laives, Salurn / Salorno, Branzoll / Bronzolo, Pfatten / Vadena, valamint Meran / Merano (a lista többi tagjáért lásd: ASTAT: i. m. 11.)

8 Golowitsch, Helmut: *Für die Heimat kein Opfer zu schwer. Folter – Tod – Erniedrigung. Südtirol 1961–1969.* Edition Südtiroler Zeitgeschichte, Kienesberger E, Bozen, 2009, 40.

9 Ezek a számok Indro Montanelli, olasz újságírón keresztül jutnak el Fritz Molden néhai osztrák médiacézárhoz, aki memoárjában közli őket. (Montanelli az *Il Selvaggio* nevű fasiszta lap egykori újságírója, a második olasz–abesszín háború tudósítója és a Mussolini-rezsim szimpatizánsa volt eleinte, így kapcsolatai révén később is bejáratos volt a legfelsőbb olasz kormányzati körökbe). Lásd Molden, Fritz: *Vielgeprüftes Österreich: Meine politischen Erinnerungen.* Amalthea Verlag, Wien, 2007, 144.

10 *Optáns*nak *(optant)* nevezik azokat, akik éltek a nemzetiszocialista Németország által fölkínált lehetőséggel, és emigráltak a Harmadik Birodalomba. Azokat pedig, akik a Mussolini-éra alatt helyben maradtak, *dableiber*nek (vagyis ottmaradónak) hívják.

szok laktak, 31%-nyi német és 2%-nyi ladin[11] népesség mellett.[12] Ennek végrehajtó szerveként az olasz többségű Regionális Tanács *(Regionalrat)* állt. Ezen a helyzeten változtatott az 1972-es második autonómia-statútum, melyet számos robbantásos merénylet-hullám előzött meg a hatvanas években.[13] 1992-ig kellett még ezután is várni, míg az autonómia-pontok teljesüléséről lehetett beszélni. Trentino–Déltirol második autonómia-statútumában[14] (*Sonderstatut für Trentino-Südtirol*, a továbbiakban: ASt) a jogok többsége immár a tartományi igazgatás hatáskörébe került át, melynek legfőbb szervei: a legfőbb képviseleti orgánumként működő Tartományi Gyűlés (*Landtag*), a végrehajtó testületként funkcionáló Tartományi Bizottság (*Landesausschuss*), valamint a provincia első embere, a Tartományi Kormányzó (*Landeshauptmann*).

A '72 es törzsszöveget ezt követően csak kétszer módosították: 2001-ben,[15] illetve 2009-ben.[16] Mégis, ha valaki közelebb akar kerülni ahhoz, hogyan is működik a dél-tiroli autonómia a gyakorlatban, nem csak magát a statútumot, hanem a statútum rendelkezéseit a gyakorlatba ültető többszáz végrehajtási rendeletet is (*Durchführungsbestimmung / Enactment decree*) szemügyre kell vennie. Ahhoz, hogy megértsük ennek a miértjét, először el kell helyezni a statútumot az olasz alkotmányosság rendszerében.

2. A dél-tiroli autonóm tartomány és az olasz állam jogi kapcsolata

Az olaszországi német ajkú kisebbség védelméről először az 1946. szeptember 5-én aláírt párizsi-egyezmény, másik nevén Gruber–de Gasperi Egyezmény rendelkezik.[17] A felek megegyeztek az olasz és a német nyelv

11 A 18 000 lelket számláló ladin közösség a rétoromán egyik dialektusát beszélő kisebbség, mely Trentino–Dél Tirol, illetve Veneto régióban él.

12 Forrás: http://www.regione.taa.it/Geografia_d.aspx (letöltve: 2012. április 13.).

13 Ezeket a Dél-tiroli Felszabadítási Bizottság *(Befreiungsausschuß Südtirol)* követte el az anyaország hathatós támogatása mellett. Bővebb információért lásd: Dabis Attila: A Dél-tiroli Felszabadítási Bizottság. *Pro Minoritate,* 2012, nyári szám, 81–93.

14 Jogtechnikailag a statútum a Köztársaság elnökének 1972. évi 670. számú rendeleteként *(DPR-Dekret des Präsidenten der Republik vom. 31. August 1972, Nr. 670)* lett iktatva.

15 2001. évi 2. alk. tv.

16 2009. évi 191. tv.

17 Az egyezmény szövegét lásd: Steininger, Rolf: *Die Südtirolfrage 1945-1992.* In Steininger, Rolf – Gehler, Michael (Hrsg.): *Österreich im 20. Jahrhundert. Ein Studienbuch in zwei Bänden.* Band 2: *Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart.* Böhlau Verlag, Wien–Köln–Weimar, 1997, 497–510.

hivatali egyenlőségéről,[18] a közhivatali alkalmazottként való kiegyensúlyozottabb foglalkoztatási arányokról,[19] az anyanyelven való oktatás, valamint az anyanyelvi névhasználat jogáról,[20] illetve egy autonóm regionális törvényhozói és végrehajtó hatalom létrehozásáról.[21] Ennek megfelelően Dél-Tirol speciális státusáról már az 1948-ban elfogadott demokratikus olasz alkotmány rendelkezik, a négy másik különleges régióval egyetemben.[22] Ez a momentum alapvető fontosságú. Két ok van, ami miatt az alkotmány 116. cikkében nevesített régiók különlegesek:

– egyrészt többletjogosítványaik szélesebb körű joghatóságot biztosítanak számukra saját ügyeik intézéséhez (2.1.);

– másrészt pedig ezen jogosítványaik magasabb alkotmányos védelmet élveznek az ország fennmaradó 15 régiójához képest[23] (2.2.).

2.1. Joghatóság

A különböző kompetenciák nyolcféleképpen oszlanak meg a releváns igazgatási szintek, így az állam, a régió és a tartományok között:

2.1.1. Kizárólagos állami kompetenciák[24]

Az alkotmány 17 kizárólagos állami kompetenciát sorol fel:

a) az állam külpolitikája és nemzetközi kapcsolatai; az állam és az Európai Unió közötti kapcsolatok, a nem EU-állampolgárok jogállásának és menedékjogának szabályozása;

b) bevándorlás;

c) a Köztársaság és a vallási felekezetek között fennálló kapcsolatok;

d) védelmi és fegyveres erők, állambiztonság, fegyverzet, lőszer és robbanóanyagok;

e) valuta, a megtakarítások védelme és a pénzügyi piacok, a verseny védelme, deviza-rendszer, az állami adó- és számviteli rendszerek, a pénzügyi források kiegyenlítése;

18 1. cikk b) pont.

19 1. cikk d) pont.

20 1. cikk a), c) pontok.

21 2. cikk.

22 Az Alkotmány 116. cikke értelmében ezek a következők: Friuli-Venezia Giulia, Szardínia, Szicília és Valle d'Aosta.

23 Dél-Tirol az 5 különleges régión belül is speciális azért, mert többletjogosítványainak az említett Gruber–de Gasperi szerződés révén, nemzetközi jogi biztosítéka is van.

24 Alkotmány, 117. cikk, 2. bek.

f) az állami szervek és a vonatkozó választási törvények, országos népszavazások, Európai Parlamenti választások;

g) az állam és az állami szervek jogi és igazgatási szervezetrendszere;

h) közrend és közbiztonság, kivéve a helyi igazgatású rendőri erőket;

i) állampolgárság, családi állapot és regisztrációs irodák;

l) joghatóság és jogi eljárások, polgári és büntetőjog; közigazgatási bírósági rendszer;

m) az ország területén garantálandó állampolgári és szociális alapú jogosultságok alapvető szintjének meghatározása;

n) az oktatásra vonatkozó általános rendelkezések;

o) társadalombiztosítás;

p) választási jogszabályok alkotása, az önkormányzatok alapvető funkciói és szabályozó szerveik, tartományok és nagyvárosok;

q) a vámok; az államhatárok védelme és a nemzetközi megelőzés;

r) súlyok és mértékek, normál idő, az állami adatok statisztikai és számítógépes összehangolása, regionális és helyi közigazgatás, szellemi termékek;

s) a környezet, az ökoszisztéma, valamint a kulturális örökség védelme.

2.1.2. Az állam és a régiók által közösen gyakorolt kompetenciák[25]

Az állam és a régiók által közösen gyakorolt kompetenciák az alábbi témakörökre vonatkoznak:

A régiók nemzetközi és EU-kapcsolatai; külkereskedelem; munkavédelem és biztonság; oktatás (az oktatási intézmények autonómiájának megfelelően, a szakoktatás és a szakképzés kivételével); szakmák; tudományos és technológiai kutatás, valamint a termelő ágazatok innovációjának támogatása; egészségvédelem; táplálkozás; sport; katasztrófa-elhárítás; földhasznosítás-tervezése; civil kikötők és repülőterek; a kiterjedt közlekedési és navigációs hálózatok; kommunikációs hálózatok; az energia állami termelése, szállítása és elosztása; a kisegítő- és kiegészítő társadalombiztosítás; az államháztartás harmonizációja és a közkiadások, valamint az adórendszer koordinálása; a kulturális és környezeti adottságok fejlesztése, beleértve a különböző kulturális tevékenységek szervezését és népszerűsítését; takarékpénztárak; vidéki bankok; regionális hitelintézetek; regionális föld- és mezőgazdálkodási hitelintézetek.

25 Alkotmány, 117. cikk, 3. bek.

2.1.3. Trentino-Alto Adige régió kizárólagos kompetenciái[26]

A régió az alábbi területeken jogosult törvényi rendelkezéseket hozni:[27]

1. a régió hivatalai és azokhoz rendelt személyzet rendje;
2. a félregionális testületek rendtartása;
3. a községek területi elhatárolása és köztestületeinek rendtartása;
4. közérdekből történő kisajátítás, amennyiben az nem érint olyan munkálatokat, amelyek túlnyomóan és közvetlenül az államot terhelik, és nem érint olyan területeket, amelyeken a provinciák illetékesek;
5. telekkönyvek lefektetése és vezetése;
6. tűzoltószolgálat;
7. egészségügyi és kórházi testületek rendtartása;
8. a kereskedelmi kamarák rendje;
9. a szövetkezetek fejlesztése és a szövetkezetek fölötti felügyelet;
10. olyan közmunkákkal összefüggő beruházási hozzájárulások, amelyeket más, a régió területén fennálló köztestületek hajtanak végre.

2.1.4. Bozen, illetve Trentino autonóm provinciák kizárólagos kompetenciái[28] *– ún. Primér Joghatóság*[29]

A hatályos szabályok alapján a következő területeken jogosult a tartományi igazgatás törvényi rendelkezéseket hozni:

1. a tartományi hivatalokra és a beosztott személyekre vonatkozó rend;
2. helységnevek adása Bozen provinciára nézve a kétnyelvűség kötelezettségével;[30]

26 ASt., 4. cikk.

27 Az autonómia statútum eredeti, 1972-es verziójának teljes szövegét magyar fordításban közli: Gál Gyula: *A dél-tiroli kérdés.* Teleki László Alapítvány Könyvtára, Budapest, 1995, / Kisebbségi Adattár IV./ 57–96.

28 ASt., 8. cikk, illetve az Alkotmány 117. cikkének 4. bekezdése.

29 Forrás: Ferrari, Paolo [Hrsg.]: *Südtirol Handbuch.* 27. überarbeitete Auflage. Herausgegeben von der Südtiroler Landesregierung, Bozen, 2009. A szerkesztő a köznapi diskurzusban is elterjedt tipológia szerint primér, szekundér, illetve tercier joghatóságokat különböztet meg, ami tartalmilag természetesen ugyanazokat a jogosítványokat jelöli, csak a tartományi igazgatás szempontjából kanonizálva.

30 Ezzel a hatáskörrel kapcsolatos a tartomány egyik leghevesebb, ún. *Toponomastik*-vitája, melynek megoldása hosszú évek óta húzódik. A dél-tiroli német helységnevek olasz változatai Ettore Tolomei néhai fasiszta szenátor – Dél-Tirol elolaszosításának már említett szellemi atyja – regnálása alatt lettek 1923-ban kitalálva. Érthető tehát, hogy a német ajkúak vonakodnak ezen neveket elfogadni, más fordítás ugyanakkor nem létezik. Ez az oka, hogy mai napig nincs olyan tartományi törvény, amely a helységnevek német, illetve olasz változatát kodifikálná. Legutóbb 2012. február 9-én

3. a történelmi, művészeti és népi értékek védelme és gondozása;

4. a tartományi jellegű helyi szokások és hagyományok, valamint kulturális intézmények (könyvtárak, akadémiák, intézetek, múzeumok), helyi művészeti, kulturális és oktatási rendezvények és tevékenységek; Bozen provinciában erre a rádió és a televízió is felhasználható, a rádió- és televízióállomások létesítése jogának kivételével;

5. területrendezés és építési tervek;

6. tájvédelem;

7. közös haszonélvezeti jogok;

8. a kis kultúrközösségek rendje a Polgári Törvénykönyv 847. cikkének alkalmazása tekintetében is; a zárt udvarok és a régi szabályokon vagy szokásokon nyugvó családközösségek rendje;

9. a kézművesség;

10. olyan támogatott lakásépítés, amelyet egészében vagy részben közjogilag finanszíroznak; idetartoznak a népi lakóházak építéséhez nyújtott kedvezmények is katasztrófa sújtotta területeken, valamint az a tevékenység is, amelyet provincián kívüli testületek fejtenek ki a provinciákban közjogi finanszírozással;

11. belvízi kikötők;

12. vásárok és piacok;

13. katasztrófa-megelőzési és gyorssegély intézkedések;

14. bányászat, ideértve az ásvány- és termálvizeket, kőfejtőket és kőbányákat, valamint tőzegfejtőket;

15. vadászat és halászat;

16. havasi legelőgazdaság, valamint növény- és állatvédelmi parkok;

17. útügy, vízvezetékek és közmunkák a provincia érdekeltségi területén;

18. közlekedés- és szállításügy a provincia érdekeltségi területén, ideértve a kötélpálya-berendezések és azok üzemeltetésének előírásait;

19. közszolgáltatások saját igazgatásba vétele és azok teljesítése saját üzemek által;

20. idegenforgalom és vendéglátóipar, ideértve az idegenvezetőket, síoktatókat és síiskolákat;

---

nyitotta meg vitára a tartományi gyűlés a helységnevek rendezésére vonatkozó *SVP*-s javaslattal a témát. E javaslat szerint a szokás döntené el, hogy egy településnek mely megnevezései fogadhatók el. Ha egy adott nyelvcsoport a Tartományi Statisztikai Hivatal (ASTAT) által bizonyíthatóan, ténylegesen használta a múltban is az adott településen a település nevét, akkor kerülne be a törvény mellékletének hivatalos névjegyzékébe.

21. mezőgazdaság, erdőgazdaság és erdészeti személyzet, állat- és halállomány, növényvédelmi intézmények, mezőgazdasági konzorciumok és mezőgazdasági kísérleti intézetek, jégeső-elhárítás, talajjavítás;

22. közérdekből történő kisajátítás a tartományi hatáskör minden területén;

23. községi és tartományi bizottságok felállítása és működése munkásoknak nyújtandó támogatás és tanácsadás céljából a munkaközvetítés területén;

24. harmadik, negyedik és ötödik kategóriába tartozó vízi építmények;

25. szociális és jóléti segélyezés;

26. óvodák;

27. iskolák segélyezése az oktatásügy minden olyan ágában, amelyre nézve a provinciáknak felhatalmazása van jogalkotásra;

28. iskolaépítés;

29. a szakmai képzés és szakoktatás területén.

Emellett – az alkotmány fentebb említett része értelmében – a tartományok törvényben meghatározott esetekben felelősek a nemzetközi egyezmények, illetve EU-s intézkedések végrehajtásáért. A felelősségük alá tartozó területeken továbbá részt vehetnek az EU döntéselőkészítő folyamatában.

2.1.5. Az állam és Trentino-Alto Adige régió által közösen gyakorolt kompetenciák[31]

A közösen gyakorolt kompetenciák körébe mindössze két terület tartozik:

1. a hatósági szociális ellátás és a jóléti intézmények rendje,

2. valamint a föld- és agrárhitellel foglalkozó testületek, a takarékpénztárak és a Raiffeisen-pénztárak, valamint a regionális jellegű hitelintézetek rendje.

2.1.6. Az állam és a provinciák által közösen gyakorolt kompetenciák – ún. szekunder joghatóság[32]

A másodlagos jelleg annyit tesz, hogy a központi államhatalom törvényben lefekteteti az alapelveket, a tartomány pedig ezeknek megfelelően szabályozza a részletkérdéseket. Ezek felsorolása kiemelten fontos, mivel ezen kompetenciák meghatározott elemeinek teljes átvétele képezi jelenleg az autonómia továbbfejlesztésének egyik lehetséges irányát. (A Dél-Tiroli Néppárt erre vonatkozó ún. „*Vollautonomie*” koncepciójáról a későbbiek-

31 ASt., 5. cikk.

32 ASt., 9. cikk

ben ejtek szót.) Ezen cikk alapján tehát a következő területek kerülnek szabályozásra:

1. a helyi rendőrség a városokban és vidéken;
2. oktatás az alap- és középfokú iskolákban (középiskolák, humán gimnáziumok, pedagógusképző intézetek, felsőbb szakiskolák, szakintézetek és képzőművészeti iskolák);
3. kereskedelem;
4. tanoncügy, munkakönyvek, munkások kategorizálása és foglalkozások megjelölése;
5. községi és tartományi bizottságok létesítése és működése a munkaközvetítés ellenőrzésére;
6. nyilvános rendezvények, amennyiben a közbiztonságot érintik;
7. közüzemek, az engedélyek megszerzésének állami törvényekben előírt alanyi követelményei, az államnak a közbiztonságot garantáló felügyeleti jogosítványai és a belügyminisztérium azon jogának sérelme nélkül, hogy az e területen hozott rendelkezéseket, akkor is ha véglegesek, hivatalból hatályon kívül helyezze. Az említett rendelkezések elleni rendes panaszok szabályozása a tartományi autonómia keretében történik;
8. az ipari termelés támogatása;
9. a nyilvános vizek használata a villamosenergia-termelést szolgáló nagy levezetések kivételével;
10. higiénia és egészségügy, ideértve az egészségügyi és kórházi gondozást;
11. sport és szabadidő-mozgalom, a megfelelő létesítményekkel és intézményekkel.

2.1.7. A provinciák által az állami törvényhozás kiegészítésére hozott rendelkezések – ún. tercier joghatóság[33]

E passzus egyedül a munkaközvetítés és alkalmazás területére vonatkozik.

2.1.8. Az állam által a régióra, illetve a provinciákra átruházott jogok[34]

Ezzel bővebben az 5.2. alfejezet foglalkozik.

A fennebb leírtakon túl a tartománynak joga és lehetősége van arra, hogy az érdekeit kedvezményes kritériumok mellett megválasztott parlamenti képviselők útján az olasz törvényhozás munkájában is megjelenítse. Normálisan ahhoz, hogy egy pártkoalíció képviselőket delegálhasson a 630

33 ASt., 10. cikk.

34 ASt., 16. cikk 3. és 4. bekezdés, valamint a 17. cikk.

tagú képviselőházba,[35] meg kell hogy szerezze az országosan leadott érvényes szavazatok legalább 10%-át úgy, hogy ezen belül a koalíciót alkotó minden egyes tagnak rendelkeznie kell az érvényesen leadott szavazatok legalább 2%-ával. Önállóan induló pártoknál a bejutási küszöb 4%-os. A szenátusi mandátumok esetében ugyanezek az arányok – a fenti a sorrendet érvényesítve – a következőképpen alakulnak: 20%–3%–8%[36]. Valamely nyelvi kisebbséget képviselő szervezet esetében azonban a választási törvény előírja, hogy mandátumot szerezhet a képviselőházban akkor is, ha egy adott választókerületben[37] sikerül elérnie a leadott szavazatok 20%-át[38].

Tekintve, hogy Trentino–Dél-Tirol régió egy választókerületet alkot, ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy Bozen tartomány német ajkú lakosságának akkor van lehetősége képviselőt delegálni az olasz parlament alsóházába, ha olyan pártot támogat, mely képes a szavazatoknak legalább 40%-át begyűjteni.[39] Más típusú az alkalmazott kivétel a szenátusi mandátumok elnyerése esetében. A 322 tagú felsőház funkciója épp a régiók képviselete.[40] Trentino–Dél-Tirol régió speciális volta (miszerint két autonóm provinciát foglal magában) így azzal képeződik le, hogy mindkét tartomány 3–3 képviselőt küldhet a szenátusba, ezenfelül pedig van plusz egy képviselő, aki Bozen, illetve Trento tartomány között fluktuál. Ezen képviselőket a 2005-ös választási reformot megelőző, vegyes választási rendszer szerint szavazzák meg. A 3–3 fix személyt többségi, míg a plusz egy főt listás szavazáson.

35 A képviselőházba 618 személyt választanak az állam 26 választókerületéből (2005 óta tisztán listás választási rendszer keretein belül), míg további 12-t a „tengerentúli" körzetekből.

36 A részletes szabályozásért lásd a 2005. évi 270-es törvényt, „A Köztársaság Képviselőháza és Szenátusa választásának változásairól", valamint az olasz alkotmány 1. címének 1. fejezetét.

37 26 választókerületre oszlik az ország. Lombardia régiónak 3; Pedmont, Veneto, Latium, Campania és Szicília régióknak 2–2 választókerülete van; a fennmaradó 14 régió esetében pedig a közigazgatási határ egybeesik a választókerület határával.

38 2005. évi 270. tv. 1. cikk, 12. bek., 3.

39 Dél-Tirolt az olasz törvényhozás mindkét házában csak és kizárólag a Dél-tiroli Néppárt képviseli 1948 óta.

40 309 tagot választanak az állam határain belül élők, hatot a külhoni választókerületek szavazatai delegálnak (kettőt Európából, kettőt Dél-Amerikából, egyet Észak- és Közép-Amerikából, egyet pedig a többi kontinensről), négy főt a mindenkori köztársasági elnök nevez ki élethosszig, míg az utolsó három tagot a még életben lévő egykori államfők teszik ki, akik választás nélkül, *ex officio* birtokolják ezt a státust.

2.2. Alkotmányos védelem

A dél-tiroli autonómia-statútum alkotmányerejű törvénynek minősül,[41] vagyis az olasz alkotmány, illetve a hagyományos, többségi úton elfogadott parlamenti törvények között foglal helyet a jogforrási hierarchiában. Ennek megfelelően törvény által nem módosítható, vagy nem helyezhető hatályon kívül egyetlen rendelkezése sem. A statútum módosítását kétféleképpen lehet kezdeményezni,[42] az eljárás azonban mindkét esetben az olasz alkotmány 138. cikke[43] alapján történik. Az első esetben a kormány, illetve a parlament tagjai a kezdeményezők. Javaslatukra a parlament mindkét házának két vitát kell tartania a javasolt módosításról, melyek között legalább három hónapnak kell eltelnie. A módosítás szempontjából a második szavazás a mérvadó. Ha a javaslatot mindkét ház tagjainak abszolút többsége fogadta csupán el, akkor azt főszabály szerint a módosítás kihirdetését követő három hónapon belül népszavazással meg lehet támadni.[44] Ha a javaslatot a kamarák kétharmadának szavazatával fogadták el, akkor népszavazásnak nincsen helye. Kiemelten fontos derogáció e szabályozás alól Dél-Tirol számára, hogy a statútumot érintő módosításokról nem lehet országos népszavazást kezdeményezni,[45] ennek lehetősége ugyanis potenciálisan veszélyeztetné az autonómia teljes intézményrendszerét. Az így beterjesztett módosításról ki kell kérni a regionális tanács, illetve a tartományi gyűlések véleményét, melyek azonban jogi kötőerővel nem rendelkeznek.[46] Ez a szabályozás elméletben lehetővé teszi a statútum egyoldalú, hátrányos módosítását; ám egy ilyen módosítás egyben a Gruber–de Gasperi egyezmény megszegését is jelentené. Ez esetben pedig Ausztria a Nemzetközi Bírósághoz fordulhat Olaszországgal szemben.

A második módozatot a 2001-es statútum módosítás vezette be, ennek értelmében a tartományi gyűlések javaslatára a Regionális Tanács is kezdeményezheti a törvényhozásnál a statútum módosítását.[47]

A gyakorlatban, a fentebb említetteknél jóval hatékonyabb eljárás keretén belül történik az autonómia aktualizálása, nevesül a Hatok Bizottsága

41 Alkotmány, 116. cikk, 1. bek.

42 ASt., 103. cikk.

43 Vagyis az alkotmányerejű törvények elfogadásának eljárásáról szóló cikk alapján.

44 Ilyen referendum kezdeményezésére valamely ház tagjainak egyötöde, ötszázezer választópolgár vagy öt regionális tanácsi képviselő jogosult.

45 ASt., 103. cikk, 4. bek.

46 ASt., 103. cikk, 3. bek.

47 ASt., 103. cikk 2. bek.

(Sechser-Kommission) által elfogadott végrehajtási utasításokon keresztül. A statútummódosítási procedúra hosszadalmasságával és egyoldalúságával szemben ez az eljárás nagyobb védelmet biztosít Dél- Tirol számára, amennyiben a paritásos összetételen keresztül szavatolja az egyenlő és hathatós beleszólás lehetőségét. A Hatok Bizottságát eredetileg egy konzultatív testületnek szánták,[48] amely az autonómia gyakorlatba ültetésével kapcsolatban tesz javaslatokat a mindenkori olasz kormánynak.[49] Ezen gyakorlatba ültetési periódus időtartamát a statútum 108. cikke a hatálybalépéstől számított két évben határozta meg, melyet követően egy új bizottságot kell fölállítani az így létrejött szabályok felügyeletére.[50]

A valóságban azonban az implementáció tízszer ennyi ideig tartott (1972-től 1992-ig). A Hatok Bizottsága ez idő alatt olyan fejlődésen ment keresztül, melynek következtében konzultatív testületből tényleges döntéshozóvá nőtte ki magát. Noha ezt a szerepet eredetileg senki nem szánta e testületnek, a gyakorlatban mégis hatékonyabb eszköznek bizonyult az autonóm tartomány és az állam közötti dinamikus kommunikációra mindkét fél számára. E bizottság tagjai közül hármat az állam delegál úgy, hogy egynek német ajkúnak kell lennie, másik hármat pedig a tartomány, egy olasz ajkú delegálttal.[51] Ez a testület adja tehát ki az autonómia-statútum egyes pontjainak gyakorlatba ültetéséről szóló végrehajtási rendelkezéseket. Ezeket a rendelkezéseket az olasz kormány sajátjává teszi, és kormányrendelettel kihirdeti.

Jogtechnikai szempontból ezek egy teljesen speciális, csak számukra fenntartott helyet foglalnak el a jogforrási hierarchián belül. Tekintve ugyanis, hogy az olasz alkotmány 77. cikke szerint a törvények, illetve kormányrendeletek azonos rangú jogszabályoknak minősülnek, a végrehajtási utasítások magasabb kötőerejének biztosítása érdekében ezeket a törvények és

48 ASt., 107. cikk.

49 A Hatok Bizottsága tagja az úgynevezett Tizenkettek Bizottságának, mely az egész régióra vonatkozóan látja el ugyanezt a feladatot.

50 Ez lett volna a 137-es Bizottság. A szám arra a csomagra utal, amit az olasz kormány lerakott az asztalra a dél-tiroli kérdés megoldására való javaslatként a második autonómia-statútum előtt, 1969-ben. Ez a csomagterv integrálta az osztrákokkal való egyezkedésnek, illetve a 19-es bizottságnak a munkájából levont tapasztalatokat (ez utóbbi bizottság 7 német ajkúból, 1 ladinból és 11 olaszból állt. Egyetlen feladata az volt, hogy megoldási javaslatokat dolgozzon ki Dél-Tirol helyzetének rendezésére). A 137 pont túlnyomó többsége – számszerűleg 97 – olyan módosításra tett javaslatot, melyet az első autonómia-statútum szövegében kell alkotmányerejű törvénnyel végrehajtani.

51 ASt., 107. cikk, 2. bek.

az alkotmányerejű törvények között „helyezték el" a jogforrási hierarchiában.[52] Ezzel gyakorlatilag kizárják, hogy ezek a rendeletek parlamenti vita, illetve a többségi kormányzás „áldozataivá" váljanak.[53] A kormány ugyanis csak akkor tagadhatja meg kihirdetésüket, ha aggályai támadtak alkotmányosságukkal szemben, mindeddig azonban egyetlen olyan végrehajtási rendeletet sem adott ki a Hatok Bizottsága, melyet az alkotmánybíróság megtámadott volna. Az alkotmánybíróság értelmezése szerint ez magának a paritásos procedúrának köszönhető, ami fokozottan alkalmas arra, hogy biztosítsa e rendeletek alkotmánnyal való konformitását.

A végrehajtási rendeletekre vonatkozó alkotmánybírósági esetjog azért is fontos, mert gyakorlatilag ez az egyetlen jogi szöveg, ami tartalmazza azt a státust, amelyre a Hatok Bizottsága, illetve az általuk kiadott rendeletek fejlődtek az idők során.[54]

A tartománynak az állammal való jogi kapcsolatában tehát a paritásos egyenlőség elve dominál a Hatok Bizottságán keresztül. Egyenlőség a provincia és az állam (3–3 delegált tag), valamint az ezeket alkotó domináns nyelvcsoportok között (1–1 képviselő az ellenkező nyelvcsoporthoz kell, hogy tartozzon). A tartománynak a saját lakosaival való kapcsolatában viszont egy ettől eltérő metódus dominál. Ebben az esetben ugyanis elsősorban nem a paritásos, hanem a létszámarányos egyenlőség elve képezi a jogszabályok alapját. Ennek bemutatását a kormányzati rendszer leírásának kell megelőznie, a szükséges mértékig kitérve a dél-tiroli pártrendszer sajátosságaira is. Ezt követően szemügyre veszem majd az úgynevezett etnikai kvótát, rövid áttekintést nyújtok a tartomány oktatási, valamint pénzügyi

52 Valójában itt nem egy tudatos elhelyezésről van szó, hanem ezen rendeletek természetéből adódó pozícióról. A végrehajtási rendeletek ugyanis meghozatalukat tekintve paritásos egyeztetésre vannak kötelezve, így a hagyományos többségi kormányzás egyoldalú döntései fölött kell állniuk, ugyanakkor, mivel csak kiegészítik, konkretizálják az alkotmányos beágyazottsággal rendelkező autonómia-statútum szövegét, ennél alacsonyabb helyet kell elfoglalniuk a jogforrási hierarchiában.

53 A jogforrási hierarchiában betöltött ezen speciális pozíció egyben technikai jellegű oka is annak, miért maradt fönn a bizottság tovább, mint az eredetileg el volt tervezve. A végrehajtási utasításokat ugyanis csak másik végrehajtási utasítással lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. A Hatok Bizottságának megszüntetése így befagyasztotta volna az addig elfogadott összes ilyen rendelkezést.

54 További részletekért lásd: Palermo, Francesco: Implementation and ammendment of the Autonomy Statute. In Woelk, Jens – Palermo, Francesco – Marko, Joseph (eds): *Tolerance through law – Self governance and group rights in South Tyrol.* European Academy, Bozen / Bolzano, 2008, 150–153.

rendszeréről, majd az ezekből levonható végkövetkeztetésekkel zárom a tanulmányt.

3. A dél-tiroli autonóm tartomány igazgatási rendszere

3.1. A tartományi gyűlés

A provincia legfőbb képviseleti szerve a Dél-tiroli Tartományi Gyűlés (*Südtiroler Landtag*), melynek tagjait 5 éves időtartamra választják.[55] Tevékenységének első felében (30 hónap) az elnököt a német nyelvcsoportból választják, az alelnököket pedig egy másikból (ami ez esetben lehet olasz vagy ladin), míg a ciklus második felében olasz lesz az elnök, német vagy ladin alelnökökkel.[56] A statútum 55. cikkének megfelelően ez a testület alkotja meg a tartományi törvényeket. Ez a szabályozás alapvetően változott meg a 2001-es olasz alkotmányreform eredményeként. 2001 előtt ugyanis a tartományi törvényeknek *Landtag* által való elfogadása és azok kihirdetése között a tartományi kormánybiztoson (*Regierungskommissar*) keresztül az állam előzetes kontrollt gyakorolhatott a törvények felett, ha azok túllépték joghatóságukat, vagy ellenkeztek a nemzeti, illetve tartományi érdekkel. 2001 után viszont már csak a kihirdetésük után lehet a tartományi törvényeket az Alkotmánybíróságon megtámadni, ha azok az olasz alkotmányba ütköznek, vagy a nemzetközi szerződésekből, illetve az EU-s tagságból eredő kötelezettségeket figyelmen kívül hagyják.[57] A tartományi gyűlés az alkotmánnyal, a köztársaság jogelveivel, illetve nemzetközi kötelezettségeivel, valamint a statútum II. szakaszának I. fejezetével[58] összhangban, tagjai többségének szavazatával meghozott tartományi törvényben az alábbi területeket szabályozza:[59]

– a tartomány kormányzati formáját, különös tekintettel a tartományi gyűlés tagjainak, a tartományi kormányzónak, illetve a tartományi tanácsosoknak *(Landesräte)*[60] a választására;

– a tartomány egyes szervei közötti kapcsolatokat;

55 ASt., 48. cikk, 1. bek.

56 ASt., 48/ter. cikk, 3. bek.

57 Bonell, Lukas – Winkler, Ivo: *Südtirols Autonomie.* Herausgegeben von der Südtiroler Landesregierung, Bozen, 2006, 40–41.

58 A régió szerveiről szóló rész.

59 ASt., 47. cikk, 2. bek.

60 A tartományi kormány tagjai.

– a tartományi kormányzóval szembeni bizalmatlansági indítvány kezdeményezésének és megszavazásának feltételeit;

– a passzív választójog elvesztése eseteinek, illetve az összeférhetetlenség szabályainak meghatározását;

– valamint a tartományi népszavazások anyagi, jogi és eljárási szabályait.

A 35 tagú *Landtag*ot egy tisztán listás, egyfordulós választási rendszerben választják, preferenciális szavazatok alapján, ahol az egész provincia egy választókerületet alkot.[61] Bejutási küszöb nincs, kompenzációs lista viszont igen. A választójog cenzusos. Aktív választójoggal csak azon 18. életévüket betöltött, a választói névjegyzékben regisztrált olasz állampolgárok rendelkeznek, akik négy éven keresztül, megszakítás nélkül, életvitelszerűen a tartomány területén tartózkodtak.[62] Passzív választójoga annak az olasz állampolgárnak van, aki a 18. életévét betöltötte, a választói névjegyzékben szerepel, és a választások kiírásának napján Bozen provincia valamely településén lakóhellyel rendelkezik. A választópolgárok a versengő listák közül egyet választhatnak, az azon szereplő nevek közül pedig négyet, melyeknek preferenciális szavazatot adnak. Ennek alapján állapítják meg, hogy a listán szereplő nevek milyen sorrendben részesülhetnek mandátumban. Az egyes pártlistákat megillető mandátumok számát a következőképpen határozzák meg: a választások során maximálisan kioszthatómandátumok számához (vagyis 35-höz) hozzáadnak kettőt, majd az így kapott számmal elosztják a választások során leadott érvényes szavazatok számát. Ahányszor az így kapott korrigált választási hányados (a továbbiakban „q”) megvan az adott pártlistára leadott érvényes voksokban, annyi mandátumot kap a párt. Ha a „q”-val osztott egyes párteredmények összege meghaladja a 35-öt, akkor új választási kvócienst kell létrehozni, méghozzá a „q” kiszámításához használt választási osztó1-gyel (tehát 36-ra) való csökkentésével. Ezt a műveletet addig végzik, amíg 35 alá nem megy a teljes végösszeg. Ha ez sikerrel jár, és még vannak kioszthatóhelyek, akkor a „q”-val való osztást követően kapott maradékokat csökkenő sorrendbe rakják, és a betöltetlen mandátumszámnak megfelelő plusz helyeket odaadják a legmagasabb maradékértékeket birtokló párt(ok)nak. Ebben az osztásban kompenzációként a „q” értéket el nem érő pártok is részt vesznek. Azonos számú maradéknál a több szavazatot elért párt kapja a mandátumot. Amennyiben ez a szám is megegyezik, úgy sorsolás dönt a mandátum sorsáról.

A *Landtag* feloszlása négyféleképpen történhet, mindegyik esetben a köztársaság elnöke rendeli azt el. A tartományi gyűlés feloszlatható nemzet-

61 A választási rendszer leírásához lásd: Bonell–Winkler: i. m., 31–33.

62 ASt, 25. cikk, 2. bek.

biztonsági okokból;[63] illetve akkor, ha alkotmányellenes cselekedeteket vagy súlyos törvénysértést követ el, vagy nem váltja le azt a kormányzót vagy azokat a tartományi tanácsosokat, akik ilyen cselekményeket végrehajtanak.[64] Feloszolhat továbbá tagjai többségének egyidejű visszalépésével; valamint működésképtelenség okán, ha a tartományi választásoktól vagy a kormányzó lemondásától számított 90 napon belül tagjai nem képesek kormányzó többséget alkotni.[65] Ez utóbbi eset mindaddig érvényes, amíg a jelenlegi szabályozás van hatályban, mely szerint a kormányzót a *Landtag* tagjainak sorából választják. Ugyanezen cikk tartalmazza azonban a lehetőségét a közvetlen kormányzó-választás bevezetésének is.[66] Ebben az esetben, ha a kormányzó visszalép, hivatalától megfosztják vagy megvonják tőle a bizalmat, az a tartományi bizottság megszűnését, illetve a tartományi gyűlés feloszlatását is maga után vonja.

3.2. A tartományi kormányzó

A tartományi kormányzó képviseli a tartományt,[67] saját hatáskörében kibocsátja a tartományi bizottság által elfogadott rendeleteket,[68] kinevezi saját helyettesét.[69] Két vagy több község lakosságának érdekében meghozza az adott esetben szükséges intézkedéseket a közbiztonság és a közegészségügy területén; saját – a régió hivatalos lapjában kötelező módon közzétett – dekrétummal meghatározza és felosztja az egyes tartományi tanácsosok közötti feladatköröket. Részt vesz a Minisztertanács ülésein, ha olyan kérdéseket tárgyalnak, amelyek a provinciát érintik.[70]

3.3. A tartományi bizottság

A *Landesausschuß* a provincia végrehajtó szerve. Tagjai: a kormányzó (aki egyben az üléseket is vezeti), a két kormányzó-helyettes (melyek közül

63 ASt., 49/bis. cikk, 2. bek.
64 ASt., 49/bis. cikk, 1. bek.
65 ASt., 47. cikk, 2. bek
66 A föderalizációt célul kitűző 2001-es olasz alkotmányreform mind a húsz tartományban bevezette a közvetlen választás intézményének lehetőségét, mint a helyi hatalom tényleges erősítését célzó eszközt. Az öt speciális státussal rendelkező régió közül Val d'Aosta, illetve Dél-Tirol azonban mindeddig nem éltek ennek a lehetőségével.
67 ASt., 52. cikk.
68 ASt., 53. cikk.
69 ASt., 50. cikk, 2. bek.
70 ASt., 52. cikk.

az egyik a német, a másik pedig az olasz nyelvcsoporthoz kell, hogy tartozzon),[71] valamint a tanácsosok[72]. A bizottság kompetenciájába a következő témák tartoznak:[73]

1. határozathozatal a tartományi gyűlés által elfogadott törvények végrehajtási rendeleteiről;

2. határozathozatal olyan szakterületeket érintő rendeletekről, amelyek az érvényes jogrend szerint a provinciák rendeletalkotási hatáskörébe tartoznak;

3. a tartományi ügyekben való igazgatási tevékenység;

4. a provincia vagyonának kezelése, valamint a közszolgáltatást végző, saját tartományi tulajdonban lévő üzemek vezetése;

5. felügyelet és ellenőrzés a községi igazgatások, a hatósági szociális ellátás és jóléti intézmények, az igazgatási szervezetek és a többi helyi testületek és intézmények felett, ideértve a jogot ezek szerveinek törvényesen megalapozott felfüggesztésére és felosztására. Az említett esetekben, és ha az igazgatási szervek valamely okból nincsenek abban a helyzetben, hogy tevékenységüket ellássák, a tartományi bizottságnak joga van biztosokat kinevezni, akik Bozen provincia esetében abból a nyelvcsoportból választandók, amely a testület legfontosabb képviseleti szervében az igazgatók többségét adja. Az említett rendkívüli intézkedések az államnak vannak fenntartva, ha azokat a közrend érdekében kell meghozni, és ha azok több, mint 20 000 lakosú községeket érintenek;

6. egyéb jogosítványok, amelyeket a provinciára ez a statútum vagy a köztársaság vagy régió más törvényei ruháznak rá;

7. sürgős esetekben olyan intézkedések hozása, amelyek a tartományi gyűlés hatáskörébe tartoznak; ezeket az első ezt követő ülésen, megerősítés céljából, a tartományi gyűlés elé kell terjeszteni.

A tartományi kormány szempontjából elemi fontosságú a *Landtag* frakciók létszámának egymáshoz viszonyított aránya, valamint nyelvi összetétele. Az autonómia statútum 50. cikkének 2. bekezdése ugyanis kimondja, hogy a tartományi kormánynak az egyes nyelvcsoportok tartományi gyűlésben képviselt arányának megfelelően kell felépülnie.[74] Tekintve pedig, hogy a választásokban résztvevő pártok nyelvcsoport hovatartozás tekintetében

71 ASt., 50. cikk, 2. bek.

72 ASt., 50. cikk, 1. bek.

73 ASt., 54. cikk.

74 Alacsony számukra való tekintettel kivételt képeznek a szabály alól a ladinok, akik akkor is képviseltethetik magukat a tartományi kormányban, ha csak 1 képviselőjük ül a *Landtag*ban – ASt., 50. cikk, 3. bek.

többnyire jól elkülöníthető blokkokat alkotnak, ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy választási eredménytől függetlenül mindig koalíciós kormánya volt a tartománynak. Ezen kormányok élén 1948 óta a rendszer predomináns pártja, a Dél-tiroli Néppárt (*Süd-Tiroler Volkspartei* – a továbbiakban: *SVP*) áll. 1948-tól 1993-ig az *SVP* olasz ideológiai megfelelőjével a *Democrazia Cristianá*val (a továbbiakban: *DC*) kormányzott koalícióban.

Ez alatt a negyvenöt év alatt mindösszesen hat olyan kormánytag volt a 102-ből, amelyik egy harmadik párt soraiból került ki. Ezzel szemben 74-et az *SVP* állított ki, ami 72%-os kormányzati reprezentációt jelent. Ezt a pozíciót 1993 után még markánsabban aláhúzza a *DC* eltűnése a pártrendszerből,[75] melynek okán a fennmaradó kormányzati helyek eloszlása fragmentáltabb képet mutat (1993 és 2003 között például 22 kormányzati helyből hatot töltött be nem *SVP*-s képviselő. Mind a hat különböző pártokból származott. 2003 és 2008 között ezen arányok: 12 kormánytag, 9 az *SVP*-ből, míg a másik 3 hely 2 különböző, azóta megszűnt pártformáció között oszlott meg). A jelenlegi ciklusban 11 párt adja a *Landtag* 35 képviselőjét. 48,1%-os választási eredményével 18 tagot (vagyis az összes képviselő 51,4%-át) az *SVP* állítja ki, míg a maradék 48,6% a fennmaradó tíz párt között oszlik meg. A kilenctagú tartományi kormányban ugyanakkor hét *SVP*-s és két *PD*-s (*Partido Democratico*) képviselővel találkozunk. Hogyan lehetséges, hogy a fentebb említett nyelvcsoport alapú „megszorítás" ellenére a tartományi gyűlési helyek felét birtokló párt a kormányzati pozíciók háromnegyede fölött képes diszponálni?

Tekintve, hogy a tartományi kormánynak az egyes nyelvcsoportok tartományi gyűlésben képviselt arányának megfelelően kell felépülnie, minél több német ajkú képviselője van a *Landtag*nak, az annál inkább felülreprezentálttá teszi a kormányban a rendszer predomináns aktorát, vagyis az *SVP*-t (lásd az 1. mellékletet). A rendszer amellett, hogy a fő kedvezményezett *SVP* választási eredményeit kumulatív módon erősíti, biztosítja azt is, hogy a ladin, illetve a helyi olasz kisebbség is mindenképpen beleszólhasson a közös ügyek intézésébe. Ezen kvóta nélkül ugyanis a helyi olaszság még egységes gyűjtőpárt megléte esetén is tartós kárvallottja lenne a hagyományos többségi kormányzásnak.

75 A párt tagjai azóta más pártok soraiban politizálnak. A két pólusképző párthoz a PdL-hez (*Popolo della Liberta* – A Szabadság Népe), illetve a PD-hez (*Partido Democratico* – Demokrata Párt) kerültek a legtöbben, de a kisebb kereszténydemokrata pártokban is találunk belőlük.

3.4. Etnikai kvóta[76]

A nyelvcsoportok egymáshoz viszonyított nagysága nemcsak a választások szempontjából fontos, egy sor más területen is érvényesülnie kell a létszámarányos egyenlőség elvének. (Az egyes nyelvcsoportok pontos arányaihoz lásd a 2., illetve 3. mellékleteket.) A közalkalmazotti munkahelyek betöltése, a köztisztviselői kar összetétele, valamint a szociális és kulturális támogatásokra juttatott költségvetési források elosztása mind idesorolható.[77] Ez utóbbi kategóriába tartoznak a lakásépítési támogatások is, erre a 2010-es költségvetésben összesen 150 966 760 eurót különített el a tartomány. Ugyanebben az évben a német ajkú közösség 65 848 124 € (a kulturára fordított teljes támogatás 70,95%-a)[78], a helyi olaszság 23 928 925 € (25,7%)[79], míg a ladin kisebbség 3 032 735 € (3,35%)[80] kulturális támogatásban részesült. A kvóta tehát épp azokat a területeket érinti, ahol a korábbi fasiszta politika olaszosító tevékenysége markánsan tetten érhető volt.[81] Ezek közül az első kettő az, amit a helyi olaszság részéről a legtöbb kritika ér.[82] A betöltendő állások esetében az etnikai kvóta alkalmazása mind a helyi köztestületekre,[83] mind pedig a tartomány területén működő állami hivatalokra[84] nézve kötelező. A legfontosabb helyi köztestületek: a tartományi közigazgatás intézményei (ún. *Landhaus*-ok), az önkormányzati testületek,[85] az egészségügyi vállalatok, a bozeni tűzoltóság, a regionális közigazgatás intézményei, a bozeni Kereskedelmi Kamara, a szoci-

76 Az etnikai kvóta átfogó leírásához lásd: Bonell–Winkler: i. m., 90–147.

77 ASt., 8. cikk, 10. pont, valamint, 15.cikk, 2. bek.

78 http://www.provinz.bz.it/finanzen-haushalt/download/FILE_UNICO_rendiconto_definitivo.pdf, 547. [letöltve: 2012. április 13-án].

79 Uo. 549.

80 Uo. 551.

81 Az állami hivatalok esetében, a német ajkú alkalmazottak száma – a kérdést szabályozó végrehajtási rendelet meghozatala előtti utolsó évben – 1975-ben is még csak 14% volt. (Forrás: Bonnell–Winkler: i. m., 102.)

82 A probléma egyik dimenziója, hogy az állások betöltésénél a meritokratikus szempontok háttérbe szorulnak, a másik pedig, hogy a rendszer csak horizontálisan valósítja meg a létszámarányos egyenlőséget. Ha az ember megnézi a helyzetet vertikálisan is, akkor azt találja, hogy a közhivatalok vezető pozícióit döntően német ajkúak birtokolják.

83 ASt., 61. cikk, 1. bek.

84 ASt., 89. cikk.

85 Melyek egyben a tartomány harmadik legnagyobb munkáltatói is. Bonell–Winkler: i. m., 96.

álisan támogatott lakhatással foglalkozó intézet (WOBI), a köztulajdonú erőművek, a közösségi (tömeg)közlekedési vállalatok, a dél-tiroli műsorszolgáltató vállalat (RAS), valamint a *Landtag*, illetve a Regionális Tanács személyzete.[86] A második autonómia-statútum egyik nóvuma, hogy ezek mellett az állami hivatalok helyi kirendeltségeire is kiterjeszti az etnikai kvóta hatáskörét. Ez alól kivételt jelent az állami foglalkoztatásban lévő tanári állomány,[87] a katonai létesítmények személyzete, a rendőri erők, a honvédelmi minisztérium igazgatási, valamint a belügyi igazgatás magasabb szolgálatai.[88] Míg a hetvenes években ezek száma még nagyobb volt, az állami hivatalok által ellátott funkciók nagy részét mára privatizált társaságok révén működtetik. A fennmaradók között van az Állami Társadalombiztosítási Intézet (INPS), az Állam Munkahelyi Balesetbiztosítási Intézete (INAIL), valamint az Állami Alkalmazottak Közjóléti Intézete (INPDAP). Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezen társaságok kiesnének az etnikai kvóta érvényességi köréből. Hosszú tárgyalásokat követően az 1997. évi 354. számú végrehajtási rendelet segítségével elérte a tartományi kormányzat, hogy az egykoron állami szervezésű privatizált társaságoknál[89] is alkalmazni kelljen a kvótarendszert.[90] Az állami szolgálat szabályozásába számtalan védelmi mechanizmus van beépítve:[91] Tirol 1511-es kiváltságlevelének revitalizációjaként is tekinthetünk arra, hogy a dél-tiroli munkavállalókat fő szabály szerint nem lehet a tartomány területén kívül szolgálatra áthelyezni.[92] Ilyen szolgálatra csak ideiglenesen, és csak súlyos és indokolt körülmények megléte esetén kerülhet sor, vagy ha a munkavállaló iskolai végzettsége Bozen területén nem fogadható el. Ezen belül, ha német vagy ladin ajkú

86 Uo. 98.

87 Az autonómia-statútum. 19. cikkének 10. bekezdése értelmében a „helyi" tanárok közül mindenki az állam alkalmazásában áll. Ez azt a kellemetlen szituációt idézte elő, hogy a tartomány semmilyen olyan jellegű reformot nem tudott sokáig végrehajtani, ami a tanügyi személyzetet is érintette volna. Ezen a helyzeten változtatott az 1996. évi 434. végrehajtási rendelet, melynek értelmében immár a tanári kar szolgálati feltételei felett is a tartomány diszponál, beleértve a javadalmazást is.

88 Bonell–Winkler: i. m., 99.

89 A legtöbb személynek munkát adó ilyen testület a postaszolgálat, illetve a vasút.

90 Ez a szabály az egykor tartományi tulajdonban lévő privatizált köztestületekre nem vonatkozik.

91 Ezek összefoglalását lásd: Bonell–Winkler: i. m., 105–106.

92 I. Miksa német-római császár 1511-es, ún. *Landlibell*jében garantálta Tirol lakosságának a jogot, hogy tartományuk területén kívüli katonai szolgálatra ne lehessen őket bevetni, mint ahogy egy ilyen háborúhoz való anyagi hozzájárulásuk sem kérhető. A tiroliak egyetlen feladata, saját határaik védelme.

alkalmazottakról van szó, akkor az áthelyezések nem léphetik túl a betöltött helyek 10%-át, nem tarthatnak tovább 6 hónapnál, és legfeljebb egyszer hosszabbíthatók csak meg. Az alkalmasnak találtatott pályázók között előnyt élveznek azok, akik már legalább két éve életvitelszerűen Bozen tartomány területén élnek. Az álláspályázatok minden esetben nyilvánosak.

Míg az állásinterjúkat az állami állások esetében paritásos bizottságok bonyolítják le, ahol egyenlő arányban van a német, illetve az olasz nyelvcsoport képviseltetve, addig a helyi köztestületek esetében három fős ez a testület. Egyik az adott köztestülettől fog érkezni, melynek a munkaerőre szüksége van, másik a területnek egy független szakértője lesz, míg a harmadik tagot a tartomány személyzeti hivatala (*Personalamt*) delegálja. Ez a hivatal felelős azért, hogy a provincia területén ténylegesen megvalósuljon a nyelvcsoport arányos foglalkoztatás, ezért ők írják ki a helyi köztestületi álláspályázatokat, ők szervezik az állásinterjúkat, és ők tartják nyilván külön listákon a jelentkezőket.[93] Noha a gazdasági válság okán meglehetősen ritkán írnak ki ilyen pályázatot, megéri figyelemmel követni a lehetőségeket, mivel komoly előnyökkel jár a köztisztviselőség. Néhány példa erre, a teljesség igénye nélkül:

– a három évig tartó szülési szabadságot követően az anyát korábbi állásába vissza kell venni;

– a szülési szabadságot követően még további három hónapig lehet az anya otthon, nyolc év alatti gyermekét gondozandó (ez a lehetőség az apára is átruházható). Ez az időtartam tizenegy hónapra bővíthető abban az esetben, amikor a szülő egyedül neveli gyermekét;

– minden öt évben legfeljebb három év fizetetlen továbbképzési szabadságot vehet ki a határozatlan idejű munkaszerződéssel rendelkező alkalmazott (határozott idejű esetén ez maximum 30 nap évente), melyet 150 óra erejéig a tartomány fizet;

– havonta három nap szabadság jár minden olyan munkavállalónak, aki segítséggel élő rokont ápol. Erre a célra különleges szabadságot is ki lehet venni, melynek mértéke legfeljebb 2 év lehet;

– különleges 15 napos szabadság jár a friss házasoknak is, mely időben a házasság napja is benne foglaltatik.[94]

93 Ezen listákon a jelentkezők sorrendje a különböző kompetenciák után járó pontszámok összege alapján kerül megállapításra.

94 A teljes szabályozáshoz lásd: http://www.provinz.bz.it/personal/download/Handbuch_AZES_4.2_deutsch% 282 %29.pdf [letöltve: 2012. április 13-án].

A kvóta okozta konfliktusok tompítása végett a vonatkozó szabályozást konkretizáló végrehajtási rendelet[95] előírja egy flexibilis gyakorlat alkalmazásának lehetőségét. Ennek értelmében, ha egy adott nyelvcsoport számára fenntartott munkahelyet – a jelentkezők hiánya vagy azok alkalmatlansága okán – nem lehet feltölteni, úgy az állást egy más nyelvcsoporthoz tartozó jelölt is betöltheti. Ezt azonban a személyzeti hivatalnak gondosan regisztrálnia kell, hogy a soron következő hasonló alkalommal az így előnyben részesített nyelvcsoport „visszaadhassa a szívességet".

Az arányok kiszámítása minden esetben a népszámlálások során leadott nyelvcsoport hovatartozási nyilatkozatok alapján történik. Ezt a rendszert csak a köznyelv hívja etnikai kvótának, hivatalosan azonban a nyelviséghez kötődő jogokról van szó. Az olasz állam mindenkori kisebbségpolitikája ugyanis a formális egyenlőség francia modelljét követi mind a nemzetiségi-etnikai, mind pedig a vallási kisebbségekkel kapcsolatban. Ezalatt azt kell érteni, hogy ezen csoportok tagjai az államalkotó többséggel egyenlő szabadsággal rendelkeznek saját kultúrájuk, illetve vallásuk gyakorlására, pozitív jogokkal azonban csak a nyelvi kisebbségek rendelkeznek.[96] Ennek megfelelően az olaszországi népszámlálások során a nemzetiségi, illetve vallási hovatartozásra rá sem kérdeznek, ilyen jellegű adatokkal az állam nem rendelkezik. Az országos népszámlálás egyetlen dél-tiroli sajátossága a nyelvcsoport hovatartozás kötelező megvallása. 1976-ban adták ki a statútum kvótarendszerről szóló részeit konkretizáló végrehajtási rendeletet.[97] Az 1981-es népszámlálás volt az első, ahol ezt alkalmazták. Ekkor még csak egyféle formanyomtatvány volt. Ez szolgált a nyelvcsoportok egymáshoz viszonyított arányának meghatározásához, valamint az egyes polgárok nyelvcsoport hovatartozásának megállapításához egyaránt. A nyomtatvány névvel ellátott, saját kezűleg aláírt, 10 éves kötőerővel rendelkező dokumentum volt, melyben a 3 „hivatalos" nyelvcsoport – így a német, az olasz, illetve a ladin – valamelyikéhez mindenki köteles volt besorolni magát.[98] Ezt a szabályozást helyi polgárok egy csoportja a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságon megtámadta. A Bíróság jóváhagyta a polgárok azon kifogását, mely diszkriminatívnak tartotta azt a gyakorlatot, hogy minden egyes polgárnak – így a többnyelvűeknek is – a 3 hivatalos nyelvcsoport egyikébe kellett be-

95 1997. évi 354. számú végrehajtási rendelet.

96 A nyelvi kisebbségek jogairól szóló 1999. évi 482. törvény fel is sorolja ezeket a 2. cikkében: albán, katalán, német, görög, szlovén, horvát, francia, franko-provanszál, friulani, ladin, okcitán és szárd.

97 1976. évi 752. végrehajtási rendelet (ún. *Proporzdekret*).

98 Kiskorúak nevében a törvényes képviselő nyilatkozott.

sorolnia magát. Indoklásában a bíróság kiemelte: „Elképzelhetetlen, hogy egy jogszabály lehetetleníti a valóság tisztázását, és helyette a kulturális és nyelvi identitás elrejtésére kényszerít."[99] Tíz évvel később, a következő népszámlálásra kitalálták a „más" kategóriát, mint megoldást. Ha valaki ezt a kategóriát választotta, akkor nem arról kellett nyilatkoznia, hogy melyik csoporthoz tartozik, hanem hogy melyikhez kapcsolódónak tartja magát inkább. Újdonságnak számított még a név szerinti, illetve az anonim formanyomtatványok megkülönböztetése is.

Míg tehát az egyéni nyelvcsoport-hovatartozást egy „hagyományos" vagy „kapcsolódó" nyilatkozattal állapították meg, név szerint, addig a nyelvcsoportok egymáshoz viszonyított arányának meghatározása egy ezzel párhuzamosan leadott anonim nyilatkozaton keresztül történt. Ilyen anonim nyilatkozatot a 14 év alatti gyermekek esetében a szülő töltött ki. A ma hatályos szabályozás 2005-ben öltött formát. A nyelvcsoportok arányának meghatározásához továbbra is a népszámláláskor kötelezően leadandó anonim nyilatkozatok szolgálnak.[100] Az egyes személyek név szerinti hovatartozásának megvallása viszont ma már egyáltalán nem kötődik a népszámláláshoz. Ha valamely polgár szeretné az etnikai kvótarendszer által biztosított lehetőségek valamelyikét igénybe venni, akkor nyilatkoznia kell, egyéb esetben nincs erre szükség.[101] Ez az ún. *ad hoc* nyilatkozat 18 hónappal a leadását követően lép hatályba, 5 évig kötelező erővel bír (vagyis csak ezt követően lehet megváltoztatni), és egy esetleges megváltoztatás is csak az erre vonatkozó nyilatkozat leadását követő 2 év eltelte után lép életbe. Ezt az etnobiznisz elleni szabályozást adatvédelmi egészíti ki, hiszen a leadott név szerinti nyilatkozatokat a bozeni tartományi bíróságnál őrzik. Újdonság még, hogy a 2001 után tett nyilatkozatokat nem kell rendszeres időközönként megújítani. Az mindaddig életben marad, amíg tulajdonosuk nem változtat rajta.

4. A dél-tiroli autonóm tartomány oktatási rendszere

Az oktatásra vonatkozó általános rendelkezések meghozatala az olasz alkotmány 117. cikkének n) pontja értelmében kizárólagos állami kompe-

99 Bonell–Winkler: i. m., 125.

100 Az egyetlen kivétel a kötelező jelleg alól, ha 14 év alatti gyerek esetében a szülők nem tudnak megegyezni csemetéjük csoport-hovatartozásáról.

101 Érdekesség, hogy képviselők esetében már a jelöltség regisztrálásához szükség van a csoport-hovatartozás kinyilvánítására. Ez a deklaráció aztán a törvényhozási ciklus végéig megmásíthatatlan. Elmulasztása a jelöltlistáról való törlést vonja maga után.

tencia. Ennek megfelelően országszerte mindenhol ugyanaz a 13 évfolyamos iskolarendszer van érvényben.[102] Ezt ugyanakkor kiegészítik az egyes kisebbségekre vonatkozó eltérő részletszabályozások, köztük az egyes régiók saját szabályozási gyakorlata.[103] Dél-Tirol esetében ez olyan iskolarendszerben nyilvánul meg, melyben egymás mellett, egymástól párhuzamosan elkülönítve létezik a német ajkú, az olasz, illetve a ladin iskolahálózat. Az óvodáktól a középiskoláig vertikálisan elkülönített intézmények igazgatását három külön tanügyi igazgató végzi, melyek fölött rangban csak a három külön tartományi miniszter található (*Landesrat/Landesrätin für Bildung und Kultur*).[104] Ezen igazgatók és tartományi miniszterek tagjai a 63 fős Tartományi Tanügyi Tanácsnak,[105] vagyis a provincia véleményező, ellenőrző, javaslattevő szervének, melyet iskolák létesítése és megszüntetése, tantervek és óratervek kidolgozása, valamint tantárgyak meghatározása és azok szakcsoportokba foglalása ügyében minden esetben meg kell hallgatni.[106] Tekintve, hogy Dél-Tirol területén a német nyelv egyenrangú az államnyelvvel, így annak tanítása az olasz iskolákban is kötelező (ez természetesen fordítva is igaz, az olaszt is kötelező oktatni a német ajkú iskolákban). Az autonómia-statútum 19. cikkének első bekezdése alapján az alapiskolák második vagy harmadik osztályától kezdve, valamint a középiskolákban végig kötelező a másik nyelv oktatása, mindezt pedig olyan tanerők végzik, amelyeknek az adott nyelv az anyanyelvük. A második nyelvet a tanulók

102 Hatéves korától kerülhet fel egy gyerek az óvodából az általános iskolába, mely 5 osztályos. Normál esetben ezt követően 11 és 14 éves kora között jár *Mittelschule*ba, 14-től 19 éves koráig pedig további 5 évig *Oberschule*ba, vagyis középiskolába. (Ez utóbbi kettőt együttesen *Sekundarschule*nak nevezik.)

103 Dél-Tirol saját szabályozása esetében az iskolanaptárak egységesítésének ügye *(Schulkalender)* kavarja hosszú ideje a legnagyobb vihart. Jelenleg két különböző gyakorlat létezik az elemi, illetve a középfokú oktatási intézményekben: az egésznapos oktatás 5 napos iskolahetet hoz létre *(5 Tage Woche),* míg a félnapos oktatás 6 naposat *(6 Tage Woche).* Előbbi esetében a tanítás hétfőtől péntekig 7:50-től 16:00-ig tart, közte egy nagyobb 1,5 órás szünettel, ami elválasztja a késő délutáni 2 tanegységet az előtte lévőktől. A félnapos oktatás esetében ez a délutáni szekció hiányzik, és kötelező szombati oktatással van helyettesítve.

104 ASt, 19. cikk, 4–5. bek.

105 E nyelvcsoport arányosan összetevődő testületnek ezenfelül vannak tagjai az önkormányzatok részéről, továbbá a szülők képviseletéből, illetve az oktatási horizontot átfogó oktatási intézményekből (így vallási iskoláktól a szakképesítési intézményeken át az egyetemig bezárólag). A teljes listát lásd: http://www.provinz.bz.it/schulamt/schulgremien/landesschulrat-zusammensetzung.asp [letöltve: 2012. április 13-án].

106 A Tartományi Tanügyi Tanács joghatóságának teljes körű leírását lásd az 1996. évi 24. tartományi törvényben.

tehát csak mint idegen nyelvet tanulják. Ezt a rendszert, a második nyelv hatékony elsajátítása terén megmutatkozó hiányosságai miatt többször érte már kritika az idők során. A kilencvenes években ezért a tartományi kormány megpróbálta kísérleti jelleggel bevezetni az ún. bemerítéses oktatást (*Immersionsunterricht*). Ez annyit jelent, hogy a tanulók a második nyelven tanórákat is hallgathatnak, és így nem csak idegen nyelv formájában találkoznak a második nyelvvel. Hároméves vajúdás után, 1996-ban aztán végleg letettek egy ilyen rendszer bevezetéséről, mivel technikailag kivitelezhetetlennek találták a statútum oktatásügyre vonatkozó részének megváltoztatása nélkül. A 19. cikk első bekezdése ugyanis lefekteti, hogy a provinciában az oktatás az óvodákban, az alap- és középiskolákban a tanulók anyanyelvén, azaz olaszul vagy németül történik, olyan tanerők által, melyeknek az illető nyelv ugyancsak az anyanyelve.[107] A ladin iskolarendszer speciális kivételt képez a fentebb leírtakhoz képest, mely csak az általuk lakott két völgyben kerül alkalmazásra (*Gadertal/Val Badia, Grödental/Val Gardena*). Az óvodákban, illetve az általános iskolák első osztályában az oktatás ladinul, illetve a diákok által a családjukban használt nyelven folyik (melynek célja a két hivatalos nyelv jobb elsajátítása a ladin mellett). A másodiktól az ötödik általános iskolai osztályig bezárólag, továbbá nyelvi óra keretében is oktatják a ladint. A *Sekundarschule*k esetében az egyes iskolák tantestületei dönthetnek, hogy a német, illetve az olasz egyenlő alkalmazásának kötelezettségét figyelembe véve milyen módon alkalmazzák a ladint, mint tanítási nyelvet.[108] Érdemes megemlíteni, hogy a ladin közösség létszámát kétszeresen is meghaladja a bevándorlóké, melyek 42 000 fős lélekszáma a tartomány teljes lakosságának 8%-át teszi ki.[109] A 2011/2012-es tanévben elemi iskolába beiratkozott hallgatók 9,4%-a külhoni gyökerű volt.[110] Az oktatási intézmények integráló, illetve identitásformáló szerepét ez nyomatékosan aláhúzza. Egy német tannyelvű iskolába járó gyerek ugyanis a későbbiek során, a népszámlálások alkalmával jó eséllyel a német nyelvcsoporthoz tartozónak vagy kapcsolódónak fogja vallani magát. A helyi német ajkú közösségnek tehát érdeke saját oktatási intézményeibe csábí-

107 További részletekért lásd: Bonell–Winkler: i. m., 196–203.

108 1989. évi 83. elnöki rendelet, 7. cikk, 3. bek.

109 http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/auslaender.asp [letöltve: 2012. április 13-án].

110 Forrás: „Zahlen steigen dank Ausländern". *Dolomiten* 130 Jahrgang, Nr. 85 von 2012-04-11.

tani a bevándorlókat, melyek hosszú távon képesek módosítani a nyelvcsoport-arányokat.[111]

5. A dél-tiroli autonóm tartomány pénzügyi kompetenciái

„Az autonóm státusra vonatkozó megállapodásban megfelelő forrásokat kell biztosítani az autonóm hatóságok számára, melyek lehetővé teszik, hogy a központi hatalom által rájuk ruházott többletfeladatokat ellássák".[112] Az ún. Gross-jelentésből[113] idézett szövegrész a világon minden autonómiára vonatkoztatandó. Megfelelő pénzügyi eszközök nélkül ugyanis autonóm entitások nem működtethetők sikerrel. Nincs ez másként Dél-Tirol esetében sem. A tartomány kompetenciáival kapcsolatban nem is feltétlenül azok kiterjedtsége, hanem azok hatékonysága az, ami konszolidálja a fiskális rendszert. Az autonóm tartomány nem jogosult meghatározni a területén az állam által beszedett adónemeket, mint ahogy az adóbefizetéseket sem a tartományi szervek gyűjtik össze fő szabály szerint (vannak olyan adófajták ugyan, amelyeket ők szednek be, de ezek is állami törvényben vannak szabályozva). Saját adók kivetésére van ugyan lehetőségük,[114] ez a kompetencia azonban egyrészt le vannak szűkítve,[115] másrészt pedig a tartományi igazgatás a jelenlegi pénzügyi forrásokból is magas színvonalú kiadásokat képes fedezni. Tartományi törvénnyel így új adót mindeddig nem vezettek még be.[116] A tartományi igazgatás tehát fő szabály szerint „csak"

111 Megemlítendő ugyanakkor, hogy erre nincs teljesen szabad kezük a helyieknek. Dél-Tirolban ugyanis körzetesített iskolarendszer működik. Ha tehát a gyermek eléri a megfelelő kort, akkor szülei értesítőt kapnak a helyhatóságtól arról, hogy az adott körzetben milyen beiratkozási lehetőségek vannak. Ennek a módosítása pedig nehézkes procedúra. (Érdekességként idekívánkozik még, hogy a körzetesített iskolarendszer mellett az agrárium szövetkezeti társulásai is a szocialista országokban anno alkalmazott gyakorlatra emlékeztetnek.)

112 Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. sz. határozatának (2003. június 24.) 22/VI. cikke.

113 Andreas Gross svájci szocialista képviselő, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének egykori alelnöke terjesztette be 2003-ban ezt a határozatot, melynek címe: Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás.

114 ASt., 80. cikk (1-bis).

115 Például a kettős adózás elkerülése végett.

116 Ugyanakkor volt már olyan, hogy egy állami törvényben szabályozott adót egy tartományi törvény vett át, az állami adó hatályának megszüntetése mellett. Ilyen volt a gépjárműadók esete (1998. évi 9. tartományi törvény).

megkapja az olasz államban egyébként mindenhol beszedett adófajták statútumban meghatározott arányait anélkül, hogy ennek mértékéről tárgyalásokba kellene bocsátkoznia Rómával. Ez az ún. „fix-hányad" az első, 1948-as autonómia-statútum értelmében még jóval kisebb volt (51%),[117]mint manapság, míg a saját bevételek felett túlnyomórészt nem a tartományi, hanem a regionális igazgatás diszponált. A második autonómia-statútum pénzügyi részét konkretizáló 1989. évi 386. törvény a kompetenciákat a tartományi igazgatásnak adományozta. A fix-hányad mértékét növelte, a „mozgó-hányadét" pedig leszűkítette.[118] Ez utóbbi azon összegeket takarta, melyeket a központi költségvetésből a mindenkori kormány és a tartományi vezetés közötti tárgyalások alapján utaltak ki. A '89-es szabályozásnak megfelelően[119] ezt a mozgó-hányadot a provinciából az importra vonatkozóan beszedett ÁFA legfeljebb 4/10-ének 53%-a jelentette (ez a teljes tartományi bevételeknek mindössze 5%-át tette ki).[120] Hogy ezek a tárgyalások mennyire vérre menőek voltak, mi sem szemlélteti jobban, mint az az összeg, mellyel a korábbi évekből az állam tartozik a provinciának. Az elhúzódó tárgyalások okán nem kevesebb, mint 2,2 milliárd eurónyi kifizetés került elhalasztásra a mozgó-hányad 2009-es megszüntetéséig.[121] A bepótlás ütemezéséről

117 Marko, Joseph – Ortino, Sergio – Palermo, Francesco – Voltmer, Leonhard & Woelk, Jens (Hrsg.): *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol.* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2005, / Minderheiten und Autonomien, Band 7./ 229.

118 1973 és 1988 között egy olyan átmeneti szabályozás volt érvényben, amelyben a mozgó hányad képezte a bevételek többségét, a fix hányad pedig a kisebbik részt. Ez annak volt köszönhető, hogy a második autonómia-statútum életbelépésével egy időben olyan adóreform-törvényt fogadott el Róma, mely megszüntetett számos olyan adófajtát, melynek vagy fix-, vagy mozgó-hányadát a statútum a provinciának adományozta. Ez a törvény rendelkezett arról is, hogy a tartományt kárpótolni kell az így kieső bevételek miatt. A kompenzáció alapjául a törvénymódosítás előtti utolsó gazdasági év bevételei számítottak, melynek évenkénti emeléséről a tartomány és a mindenkori kormányzat közötti megállapodás dönt. Így fordulhatott elő, hogy míg a fix-hányad bevételei csupán ötszörösükre növekedtek (32,6 Mrd. líráról, 172 Mrd. lírára), addig a mozgó-hányad bevételei 44-szeresükre (36,6 Mrd. líráról, 1.601 Mrd. lírára). Az átmeneti szabályozás leírásához lásd: Marko-Ortino-Palermo-Voltmer-Woelk (Hrsg.): i. m., 229-231.

119 1989. évi 386. törvény, 4. cikk.

120 Marko-Ortino-Palermo-Voltmer-Woelk (Hrsg.): i. m., 236.

121 2000 volt az utolsó olyan év, amikor a mozgó-hányadot még a folyó évben teljes egészében kifizette a központi költségvetés. Forrás: Thöni, Erich – Rier, Klaus: 'Föderalismus' in Österreich und Italien – Auswirkungen auf Tirol und Südtirol: Finanzwissenschaftliche und finanzrechtliche Aspekte. In Hilpold-Perathoner-

a Milánói Egyezmény 114. cikke értelmében a tartomány és a mindenkori olasz kormányok közösen rendelkeznek. A 2010-es, 2011-es, illetve 2012-es költségvetésben ez 145 millió eurós fix bevételt jelent a tartománynak. Így jutunk el végül az olasz, illetve a tartományi kormányok által kötött Milánói Egyezmény (*Mailender Abkommen*) nyomán született 2009. évi 191. törvényhez, mely létrehozta a jelenleg is hatályos szabályozást.

Ezen a ponton föltehetjük a kérdést, hogyan lehetséges, hogy a provincia pénzügyeit egyszerű törvényekkel szabályozzák? A statútum módosításának korábban említett eljárásánál ugyanis azt láttuk, hogy az egyes cikkek gyakorlatba ültetése olyan rendelkezéseken keresztül történik, melyek a törvények fölött helyezkednek el a jogforrási hierarchiában. A pénzügyi rész kivételt képez. A statútum 104. cikkének megfelelően a tartomány pénzügyeire vonatkozó szabályokat egyszerű törvény is megállapíthatja a kormány és – hatáskörtől függően – a régió vagy a provinciák közös kezdeményezésére. Ez a fajta flexibilitás magának a témának a természetéből adódik. A pénzügyi szabályok megállapítása ugyanis lényegében minden országban a költségvetési lehetőségekhez és kényszerűségekhez igazított gyakori változtatások színhelye, az ennek megfelelő rugalmasságot így az autonóm tartomány szabályozásába is be kellett emelni. Ezen változtatások potenciálisan hátrányos hatásai alól az autonómia-statútum révén Dél-Tirol, ha nagy mértékben emancipálódik is,[122] teljes egészében nem mentesül. Ennek okait a jelenleg hatályos szabályozás bemutatásánál látni fogjuk.

A tartomány pénzügyi forrásait ma két nagy csoportra lehet osztani: az állami adóbevételekből való részesedés (5.1), valamint az adókon túli bevételek (5.2). [123]

5.1. Állami adókból való részesedés

Ezek képezik ma a tartományi bevételek túlnyomó többségét (75,24%). Az így megkapott összegek nincsenek „felcímkézve", ergo: a provincia arra használja fel, amire jónak látja.

Steinmair (Hrsg.): *Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze.* Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien. 2011, /Völkerrecht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht, 13/ 414.

122 Nem véletlen, hogy a Moody's, illetve a Fitch ratings külön adósbesorolást alkalmaz a tartomány esetében: http://www.provinz.bz.it/finanzen-haushalt/einnahmen/477.asp [letöltve: 2012. április 13-án].

123 A 2010-es költségvetés adatait lásd az 5. számú mellékletben.

5.1.1. Fix-hányad

Ahogy fentebb már utaltam rá, azok az adóbevételek tartoznak ide, melyeket Róma a tartomány területéről szed be, majd a statútumnak megfelelő mértékben oszt vissza.[124] Az 1989-es szabályozás alapján az állami kasszából három havonta utalták át az előző évi adóbevételnek megfelelő összegeket, az utolsó, negyedik részlettel pedig a folyó évi bevétel mértékének megfelelően korrigált hányadot. A nagyobb folyósítási biztonság érdekében a Milánói Egyezmény óta azonban már napi rendszerességgel utalják a vonatkozó összegeket. Hét olyan adónemet nevesít a statútum, melyre ez a szabályozás érvényes (a valóságban ennél persze jóval több van)[125]. Ezek képezik az összes tartományi adóbevétel 86,94%-át (valamivel több, mint 3,5 milliárd eurót),[126] illetve a teljes költségvetési bevétel 65,83%-át:

– az áramfogyasztás után a területükről beszedett állami adóbevételeket a provinciáknak átengedik;[127]

– a tartomány kapja a provinciában a köztulajdonú vizek nagy levezetésére adott koncessziók után megállapított éves díjak összegének 9/10-ét;[128]

– a regisztrációs- és pecsétadónak úgy, mint az állami koncessziók után járó illetékeknek a 9/10-ét;[129]

– a dohányáruk fogyasztására kivetett adók 9/10-ét;[130]

– az ÁFA-bevételek 7/10-ét, az importra vonatkozó ÁFA kivételével[131] (melyre az alább következő szabályozás érvényes);[132]

– a régió területén az importra vonatkozóan beszedett ÁFA 9/10-ét, mely 53%-ban Bozen, 47%-ban pedig Trient provinciákat illeti meg;[133]

124 Kommunikációs szempontból ez a pozíció igen kedvező a tartományi igazgatás számára, hiszen a lakosság szemszögéből az állam az, aki mindig elvesz, míg a tartomány az, aki mindig ad.

125 2008-ban Thomas Benedikter egész pontosan 84 különféle adónemet számolt össze. Forrás: Benedikter, Thomas: The Financial System of the Autonomous province of Bolzano/Bozen. In Woelk–Palermo–Marko (eds): i. m., 110.

126 www.provinz.bz.it/finanzen/download/FILE_UNICO_rendiconto_definitivo.pdf, 23. [Letöltve: 2012. november 17-én.]

127 ASt., 70. cikk.

128 ASt., 71. cikk.

129 ASt., 75. cikk, a) pont.

130 ASt., 75. cikk, c) pont.

131 További 2/10 megy a régiónak (ASt., 69. cikk, b) pont), a fennmaradó 1/10 pedig az államnak.

132 ASt., 75. cikk, d) pont.

133 ASt., 75. cikk, e) pont.

– a tartomány kapja a benzinértékesítésből, az üzemanyagként felhasznált gázolajból, illetve az üzemanyagként felhasznált folyékony gázból származó árbevételek 9/10-ét, melyet a két provincia területén működő töltőállomások szolgáltatnak;[134]

– valamint 9/10-ét minden más direkt vagy indirekt állami adóbevételnek, a helyi SZJA-t is beleszámítva, kivéve ha az a régiót vagy más helyi köztestületet illet meg.[135]

5.1.2. A tartomány területével összefüggésben az állam által beszedett, majd visszaosztott adók

A tartományt megillető összegekbe azok is beletartoznak, amelyek törvényi vagy igazgatási rendelkezések következtében a tartományon kívül lévő hivatalokhoz áramlottak, de szoros összeköttetésben vannak a tartomány területével.[136] Ilyenek például a dél-tiroli állami alkalmazottak béreiből központilag Rómában levont összegek,[137] vagy a tartomány területén működő töltőállomások esete, melyeknél a vonatkozó adókat a központi telephelytől szedik be, ahol az adott társaság regisztrálva van. Ezen bevételeknek nem a részesedési aránya, hanem a kiszámítási metódusa van fixálva. Nagyságukat a társasági adóból és a tőkeforgalomból származó adóbevételek pótösszegéből állapítják meg.[138]

5.1.3. A tartomány által közvetlenül beszedett adók

Ezeket az adónemeket noha törvény állapítja meg, a tartomány saját szervei gyűjtik be.[139] Ezek képezik az összes tartományi adóbevétel 13,06%-át, illetve a teljes költségvetési bevétel 9,41%-át. Számszerűleg ez 2010-ben 527 millió eurós bevételt jelentett, melynek 92%-át 3 adófajta adta ki (az iparűzési adó 366,3 milliót, a regionális kiegészítő SZJA 67,6 milliót, a gépjárműadó pedig 53,8 milliót).[140]

134 ASt., 75. cikk, f) pont. Ezen adófajtákból való részesedést a Milánói Egyezmény révén kapta meg a tartomány, akárcsak a biztosítási adóból való részesedést (ez utóbbit az egyezmény 111. cikke tartalmazza).

135 ASt., 75. cikk, g) pont.

136 ASt., 75-bis (1).

137 Tekintve, hogy ezen alkalmazottak közvetlenül Rómától kapják a fizetésüket, így a megfelelő adólevonásokat is az államigazgatás végzi.

138 ASt., 75-bis (2), (3).

139 Az olasz alkotmánybíróság értelmezése szerint ezeket nem lehet helyi adónak nevezni. Ezt a terminológiát csak azon adókra lehet alkalmazni, amelyeket tartományi törvényben szabályoznak, ilyenek pedig – mint korábban említettem – még nincsenek.

140 Az összegeket lásd: www.provinz.bz.it/finanzen/download/FILE_UNICO_rendiconto_definitivo.pdf, 12–15. [Letöltve: 2012. november 17-én.]

5.2. Adókon túli bevételek

A nem adó jellegű források közül a legnagyobb hányadot, azaz a bevételek csaknem felét (613,1 millió eurót az 1.3 milliárdból)[141] az átmenő tételek képviselnek. Ezek torzítják a végstatisztikát, hiszen tényleges gazdasági tevékenység abban az évben nem kötődik hozzájuk, csupán könyveléstechnikai okokból kerülnek át rendre bizonyos tételek egyik gazdasági évből a másikba. 512,9 millió eurós összeggel a második legnagyobb részt képezik a különböző partnerektől – így az államtól, az EU-tól vagy a régiótól – kapott juttatások. Ezen belül is 400 millió euróval az állam által átruházott funkciók ellátására kapott összegek képviselik a legnagyobb hányadot.[142] A statútum 16. cikkének harmadik bekezdése alapján az állam törvény útján átruházhatja igazgatási hatáskörének egyes jogosítványait a régióra, a provinciára, vagy más helyi köztestületre. Ebben az esetben e jogok gyakorlásának költségei továbbra is az államot terhelik. Az állam által a régiónak, illetve a provinciáknak delegált jogok esetében tehát a statútum két eltérő jogkövetkezménnyel rendelkező fogalmat alkalmaz. Amennyiben állami törvény megadja vagy átadja a jogot (*zuerkennen / to give*) valamely terület szabályozására,[143] úgy e hatáskör gyakorlásának költségei is a tartományt terhelik. Ha viszont csak átruházza a jogot[144] (*übertragen / to delegate*), az azt jelenti, hogy a tartomány fog ugyan szabályozni, viszont az ebből fakadó költségeket továbbra is az állam állja. (Ez az oka annak, hogy egyes szakértők szerint a provincia sokáig több költségvetési forráshoz jutott, mint amennyit adók formájában a lakossága kitermelt.)[145] A gyakorlatban ez többször arra sarkallta a mindenkori olasz kormányokat, hogy a Stabilitási Paktum[146]

141 www.provinz.bz.it/finanzen-haushalt/download/Relazione-Bericht_Assessore.pdf, 6. [Letöltve: 2012. április 13-án.]

142 Hogy ez az összeg hogyan oszlik meg az egyes átvett funkciók között, azt a Milánói Egyezmény 2. cikkének 112. és 113. bekezdése szabályozza (legnagyobb része ennek az összegnek az a 250 millió €, ami az iskolaügyben delegált jogkörök gyakorlására van meghatározva).

143 ASt., 17. cikk.

144 ASt., 16. cikk, 3. bek.

145 A részletekért lásd: Benedikter, Thomas: i. m., 117.

146 Az Európai Tanács 1997. júniusi amszterdami ülésén döntött a Stabilitási és Növekedési Paktum létrehozásáról, melynek elsődleges célja, hogy az EU tagországait a közös pénz bevezetését követően is a túlzott költségvetési hiány elkerülésére sarkallja. E paktum rendelkezései minden tagállamra vonatkoznak, de szankciók elsősorban az euróövezet tagországaival szemben alkalmazhatóak (így például a túlzott deficit eljárás eredményeként esetlegesen foganatosított pénzbeli letét vagy pénzbüntetés).

követelményeinek teljesítéséhez szükséges tartományi hozzájárulást úgy realizálják, hogy a korábban csak átruházott jogosítványokat teljes egészében átadják a tartományoknak anélkül, hogy újabb költségvetési forrásokat biztosítanának azok végrehajtásához. Ezzel a kreatív megoldással találkozhattunk az iskolaügy, a munkaközvetítés vagy a közúti és közlekedési munkálatok esetében.[147] Mondhatjuk tehát, hogy pénzért cserébe a provincia szélesebb joghatóságot kapott ezeken a területeken.[148] Ez azonban egy szűk keresztmetszetet képvisel, és nem feltétlenül jelenti a kompetenciák teljes átadását, mint ahogy mind a mai napig van olyan funkció, amit csak delegált hatáskörrel lát el a tartomány (ezeket nevesíti a Milánói Egyezmény 112, illetve 113. cikke). A második legnagyobb részt képezik ezen 512 milliós szegmensen belül az EU-tól kapott támogatások, melyek 2010-ben 28,4 millió eurót tettek ki.[149] Az Unió által kofinanszírozott projektek közül a legambiciózusabb az ún. *„Brennerbahn",* vagyis a Bolzano érintésével Innsbruck és Verona között épülő nagysebességű vasúti vonal, mely a 2200 km hosszú Berlin–Palermo tengelynek a része. Ez a befektetés nagymértékben EU-s forrásokból valósul meg a Tirol–Dél-Tirol–Trentino Eurorégió szervezésében, melynek határai lényegében egybeesnek a történelmi Tiroléval.

Érdemes néhány szót ejteni azon eszközökről is, melyeket a tartomány nem, vagy csak igen csekély mértékben vesz igénybe. Tipikusan ilyen a tartományi tulajdonban lévő vagyontárgyak értékesítése, amely 2011-ben mindössze 71,28 millió eurónyi bevételt jelentett (ez mindössze 1,3%-a a teljes, éves összbevételnek).[150] Nemcsak az egyes vagyontárgyak, hanem a szolgáltatások magánosítása sem jellemző, ami nem véletlen, hiszen ezek így kiesnének az etnikai kvóta érvényességi köréből. Továbbá a tartomány eladósíthatná magát (kizárólag befektetései finanszírozására) legfeljebb a

Az eurózóna tagországainak stabilitási, az euró bevezetése előtt álló országoknak konvergencia-programokat kell készíteniük.

147 Thöni–Rier: i. m., 385.

148 A Milánói Egyezmény 4 ilyet nevesít: A Bozeni Szabadegyetem, illetve a Bozeni Claudio-Monteverdi Konzervatórium finanszírozása teljes egészében tartományi hatáskörbe került át, akárcsak az állami postaszolgálatnak a tartomány területén keletkező szállítási és kézbesítési kiadásai, valamint a tartomány területén lévő azon infrastruktúra fejlesztésének költségei, melyek az állam hatáskörébe tartoztak (Milánói Egyezmény 123. bekezdés).

149 http://www.provinz.bz.it/finanzen-haushalt/download/FILE_UNICO_rendiconto_definitivo.pdf, 491. [Letöltve: 2012. április 13-án.]

150 http://www.provinz.bz.it/finanzen-haushalt/download/FILE_UNICO_rendiconto_definitivo.pdf, 495. [Letöltve: 2012. április 13-án.]

folyó bevételeinek mértékéig,[151] a mindenkori tartományi vezetés gazdaságpolitikájának azonban íratlan alapszabálya ezen eszköz mellőzése, minek következtében a provinciának nincs egy eurocent tartozása sem.[152] A régiónak, illetve a tartományoknak ezenfelül lehetőségük van az állami adórendszer alapelveinek megfelelő saját adók bevezetésére,[153] illetve az egyes adónemek helyben érvényes adókulcsai[154] és adómentességek meghatározására.[155] Az adókulcsok emelése azonban – akárcsak egy új, helyi adó bevezetése – a tartomány kiemelkedő gazdasági teljesítménye okán annak ellenére sem indokolt, hogy az olasz kormányok rendre újabb és újabb intézkedéseket hoznak az államháztartás konszolidálása érdekében, amelyek Dél-Tirolt is erősen érintik. Ennek illusztrálásaként gondoljunk a munkanélküliségi ráta által szolgáltatott példára, mely a 2008-ban kialakult gazdasági világválságot követően is hosszú évekig 2,6%-os átlagértéken állt (ez 6–7000 regisztrált álláskeresőt jelent). Kapitalista körülmények között ez tulajdonképpen egyenlő a teljes foglalkoztatottsággal.[156] Olaszország szuverén adósbesorolásának folyamatos romlása ugyanakkor erodálja a dél-tiroli gazdasági mutatókat is. Ennek megfelelően 2012 II. negyedévében a munkanélküli-

151 ASt., 74. cikk.

152 Nem mondható el ugyanez a dél-tiroli önkormányzatokról *(Gemeinde).* Bizonyos mértékű autonómiát ezek az igazgatási egységek is élveznek, így például vehetnek fel hitelt, vagy – ellentétben a tartománnyal – igénybe vehetnek a különböző funkciók finanszírozására állami támogatásokat is. Az önkormányzatok élnek is ezen lehetőségekkel, teljes adósságállományuk a 2011-es gazdasági év végén így 970 275 682 €-ra rúgott. (Forrás: „Das Rathaus im tiefen Rot". *Dolomiten* 130 Jahrgang, Nr. 42 von 2012-02-20, 3.)

153 ASt., 73. cikk, 1. bek.

154 A 80. (1-bis) cikk a helyi adók esetében, illetve ASt., 73. (1-bis) cikk az állami adók esetében, amennyiben az állam biztosítja annak lehetőségét.

155 A tartomány 2011-ben megpróbálkozott a regionális személyi jövedelemadó (ad. Reg. IRPEF) alól, saját joghatóságában eljárva, adómentes bevételeket meghatározni. Noha a Milánói Egyezmény biztosítja is ennek a lehetőségét, a vonatkozó tartományi törvényt Róma a statútum megszegéseként értelmezte, és 2011 márciusában az alkotmánybíróság előtt megtámadta. A procedúra 2012. január 12-ére fejeződött be, amikor is az Alkotmánybíróság kimondta a tartomány igazát az ügyben. További részletekért lásd: http://www.stol.it/Artikel/Wirtschaft/Irpef-Zuschlag-Dann-verlangen-wir-Status-quo-von-2009-und-Geld-zurueck, illetve: http://www.provinz.bz.it/land/landesregierung/1838.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=383239 [letöltve: 2012. október. 29-én].

156 ASTAT: *Südtirol in Zahlen.* Landesinstitut für Statistik, Bozen, 2011, 28.

ségi ráta már 4,1%-os volt,[157] és a Moody's hitelminősítő is lerontotta Dél-Tirol besorolását, A1-ről A3-ra.[158]

5.3. Pénzügyi kötelezettségek

Az olasz államháztartás állapotát figyelembe véve nem meglepő, hogy a költségvetési egyensúly megvalósításához szükséges tartományi hozzájárulás megállapítása tartós konfrontáció térszínét képezi. Az autonómia-statútum 79. cikkének c) pontja értelmében a provinciának 100 millió euróval kell évente hozzájárulni a közpénzügyek kiegyensúlyozásához. 40 millió eurót[159] ebből a Dél-Tirollal határos, „normál statútummal" rendelkező régiókkal közösen folytatott fejlesztési projektekre kell költeni.[160] A korábban már említett stabilitási paktumból eredő tartományi kötelezettségek esetében nincsen pontos összeg meghatározva. A statútum „mindössze" azt írja elő, hogy az eszközök megszabása bizonyos keretek között a tartomány saját joghatóságába tartozik, illetve hogy a régiónak és az autonóm tartományoknak a pénzügyi- és gazdasági miniszterrel egyetértésben kell azt meghatározniuk.[161] Ebből kifolyólag ezek az összegek szélsőséges szóródást mutattak nagyságukat tekintve. Míg 2010-ben ez az összeg 222,5 millió euróra rúgott, 2011-ben csak 59,34 millió volt.[162] A 2012-ben és 2013-ban előirányzott összeg pedig 301,56, illetve 356 millió euró.[163] (A tartományi vezetés szerint ez aránytalan teherelosztást jelent, hiszen csaknem ugyanakkora terhet kell így viselnie, mint a kétszer akkora lakossággal rendelkező Friuli-Venezia Giulia tartománynak.) Ez nem azt jelenti, hogy a tartománynak ekkora összeget kell közvetlenül beszolgáltatnia Rómának, hanem hogy eddig a mértékig kell takarékoskodási intézkedéseket elfogadniuk. A pénz te-

157 http://www.provinz.bz.it/astat/de/938.asp?astatpubl_action=4&astatpubl_article_id=212551, 2. [Letöltve: 2012. október. 29-én.]

158 Forrás: „Diese Herabstufung verdienen wir uns nicht". *Dolomiten* 130 Jahrgang, Nr. 162 von 2012-07-18, 18.

159 Milánói Egyezmény, 117. bek.

160 Másik 60 milliót pedig a Milánói Egyezmény értelmében a provinciának átadott jogosítványok finanszírozására. Lásd ehhez a 148. számú lábjegyzetet.

161 ASt., 79. cikk, (3) pont.

162 http://www.provinz.bz.it/land/landesregierung/1838.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=365983 [letöltve: 2012. október. 29-én].

163 http://www.stol.it/Artikel/Politik-im-Ueberblick/Politik/SVP-stimmt-gegen-Stabilitaetsgesetz-Suedtirol-zahlt-unverhaeltnismaessig-viel [letöltve: 2012. október. 29-én].

hát a tartományban marad, csak nem adhatják ki semmilyen tevékenység finanszírozására.

A valódi szürke zónát azonban mégis a megszorító intézkedések jelentik. Az állam ezekre úgy tekint, mint magától értetődő intézkedésekre, amelyeket a provinciának, mint az ország részének, vállalnia kell.[164] A statútum 4. cikkének 1. bekezdése értelmében erre meg is van a lehetősége. Ez a passzus ugyanis kimondja, hogy a régió csak az alkotmánnyal, a köztársaság jogrendjének alapelveivel, *a nemzeti érdekekkel...*, valamint *a köztársaság gazdasági, szociális reformjainak alapvető rendelkezéseit figyelembe véve* hozhat meg bármilyen rendelkezést.[165] A tartomány értelmezésében ugyanakkor az újabb és újabb megszorító csomagok nemcsak sértik az autonómiájukat azzal, hogy olyan összegeket akarnak velük kifizettetni amelyekről nem tárgyaltak velük,[166] hanem ezen összegekkel gyakorlatilag többszörösen fizetik meg az államháztartás konszolidálását, amihez ők a Milánói Egyezmény révén már hozzájárultak. Épp ezért, a tartományi kormányzat 2012. február 13-án elhatározta, hogy négy ponton fogja megtámadni a Monti-csomagot az Alkotmánybíróság előtt.[167] A válság okán bevezetett különadók (pontosabban az, hogy ezek teljes egészében az államkasszába folyjanak) a tartomány szerint figyelmen kívül hagyják a statútum 75. cikkének g) pontját, mely szerint minden direkt és indirekt adó kilenctized része a tartományt illeti meg. További vád, hogy a közpénzügyekkel kapcsolatos tárgyalási kötelezettség elmulasztásával az állam megszegte a statútum 75. cikkének (3) pontját. Ellenzik ezenfelül az új ingatlanadót is (IMU), mely szerintük diszkriminatív módon, kétszeresen sújtja a tartományt. Egyszer, amikor a helyi önkormányzatoknak be kell fizetniük az adót, másodszor pedig akkor, amikor az így kieső összeget a tartományi költségvetésnek visz-

164 Ilyen megszorítást jelent az a 120–130 millió euró, amit a Monti-kormány megszorító intézkedései irányoznak elő (a csomag teljes összege 24 milliárd euró, ebből az egyes régióknak 5 milliárdot kell állniuk, ezen belül a különleges statútummal rendelkező régiókra csaknem 1 milliárd jut [egészen pontosan 860 millió], ami Dél-Tirolra leosztva 120-130 millió eurót jelent). Forrás: http://www.provinz.bz.it/lpa/285.asp?aktuelles_action =4&aktuelles_article_id =380135 [letöltve: 2012. április 13-án].

165 Noha ez a rész a regionális igazgatásra vonatkozik, a tartományok jogosítványait szabályozó 3. fejezet rögtön erre a bekezdésre való hivatkozással kezdődik. (ASt, 8. cikk, 1.bek.)

166 Noha a statútum 79. cikkének (3) pontja ezt a kötelezettséget egyértelműen előírja.

167 http://www.provinz.bz.it/land/landesregierung/1838.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=385736 [letöltve: 2012. október. 29-én].

sza kell pótolnia (tekintve, hogy az önkormányzatok finanszírozása fő szabály szerint a provincia kötelezettsége). Végül pedig a statútum alapján a provincia fenntartja magának a jogot az állammal szemben arra is, hogy a közigazgatásban dolgozók létszámának redukálását, és ezzel a közterhek csökkentését a maga módján hajtsa végre (ez a pont nyilván az etnikai kvóta alapján kiosztott állások kényes egyensúlyának megbontása miatt fontos). A helyzetet tisztázná, ha lenne végrehajtási rendelet, ami részleteiben szabályozná a Milánói Egyezményt. Ezt azonban az egyezményt parafáló 2009. évi 191. törvény 2010. január elsejei hatálybalépése óta sem sikerült még elfogadni.[168] Noha első ránézésre ez hátrányos a tartománynak, a korábbi gyakorlatot is figyelembe véve nem kizárt, hogy autonóm jogköreinek „fölvásárlására" fogja azt kihasználni.[169]

A provincia kötelezettségei közé tartozik még a helyi rendőrség, az iskolák, a közművek és közszolgálatok, illetve – mint fentebb már említettem – az önkormányzatok (*Gemeinden*) finanszírozása (a 2011. évre tervezett kiadásokat részletesebben lásd az 5. mellékletben). Ez utóbbi szinte teljes egészében a tartomány kötelességei közé tartozik.[170] Az össztartományi büdzsétől eltérően itt nincs fix-hányad, amit az egyes önkormányzatok kapnának. A törzsösszeget olyan tárgyalás során határozzák meg, melyben a tartományt megtestesítő kormányzó, illetve valamennyi önkormányzatot tömörítő képviseleti testület vesz részt.[171] Ezen törzsösszeget aztán lakosság-számarányos fejkvóta-rendszerben osztják ki, melynek három fő kategóriája van: I. 10 000 lakosig 472 €/fő; II. 10 000 és 30 000 lakos között 512 €/fő; III. 30 000 lakos fölött 624 €/fő a támogatás összege azzal a kiegészítéssel, hogy a 1200 főnél kevesebb lakosú önkormányzatok az 1200 lakosig hiányzó lélekszám után fejenkénti 200 € további támogatást kapnak.[172] (A tartomány közigazgatási beosztásáért lásd a 3. mellékletet.)

168 Noha a törvény 2. cikkének 116. bekezdése kiköti, hogy ennek a hatálybalépést követő hat hónapon belül meg kell történnie.

169 További információért lásd: http://www.wirtschaftsblatt.at/home/international/wirtschaftspolitik/suedtiroler-landesrat-will-land-um-15-milliarden-freikaufen-503646/index.do [letöltve: 2012. április 13-án].

170 Figyelembe véve azt a már említett tényt, hogy az önkormányzatok saját funkcióik finanszírozására állami forrásokat is bevonhatnak.

171 ASt., 81. cikk, 2. bek.

172 Az önkormányzati rendszer finanszírozásának részletes leírását lásd: Thöni–Rier: i. m., 386–392.

6. Jövőkép

A statútum hatályos szabályozása, illetve ezek kialakulásának előzményeit követően érdemes néhány szót ejteni a tartomány különböző jövőképeiről. Az eltérések mibenlétének megértéséhez közelebb visz bennünket a provincia pártrendszerét átszelő törésvonalak felvázolása. Noha vannak „átszavazások" az etnikai blokkok között, mind a *Landtag*, mind pedig a helyhatósági választások esetében megfigyelhető, hogy a német nyelvű lakosság döntően német, míg az olasz populáció döntően olasz pártokra adja a voksát. A szavazatok területi eloszlását áttekintve megerősíthető ez a tendencia. Minél kisebb egy település, illetve minél közelebb fekszik az osztrák határhoz, annál nagyobb arányban lakja azt német ajkú közösség, és ennek megfelelően annál erősebbek itt a „német" pártok. Legnagyobb részében ez az olaszok és németek közötti etnikai törésvonal határozza meg a helyi pártrendszert, az etnoregionális pártpiac pluralizálódásával azonban megjelent egy másik alapvető törésvonal is, mégpedig az önrendelkezéshez való viszonyulás formájában. Az erre vonatkozó különböző nézetek egészen a kilencvenes évekig az *SVP* belső struktúráját osztották, vagy olyan szervezetek formájában öltöttek testet, melyek kevés hajlandóságot mutattak a szervezett politikai arénán belüli érdekérvényesítésre. (Ilyen volt például a bombamerényletek kapcsán már említett *BAS* vagy a *Schützen*[173]). A radikális elemek kiválásával azonban ez a törésvonal externné vált. Egyik oldalán az *SVP*-t találjuk mint „autonómia-pártot" a másikon pedig a szabadállam (*Freistaat*) – illetve annexiópárti Szövetség Dél-Tirolért *(Union für Südtirol – UfS),* a Szabadok *(die Freiheitlichen),* illetve a Dél-tiroli Szabadság *(Südtiroler Freiheit – STF)* pártokat. Autonómia-párt alatt azt kell érteni, hogy az önrendelkezésért a szervezett politikai arénán belül folytatott küzdelem gyakorlatilag összenőtt az *SVP* tisztségviselőinek nevével. Ez azt is magában hordozza, hogy az *SVP* tagság egyben kormányzati karriert is jelentett és jelent ma is, a párt ugyanis 1948 óta folyamatosan kormányzó pártja a tartománynak. Az eddigi négy tartományi kormányzó mindegyike az *SVP* soraiból került ki.[174] A párt ma is az autonómia vonalon halad tovább, annak dinamikus továbbfejlesztése mellett törve lándzsát. Ennek ér-

173 Az eredetileg Andreas Hoffer által Napóleon és a vele szövetkező bajorok ellen, Tirol védelmében felállított szövetség ma leginkább Olaszországgal szemben határozza meg magát, pártolva az országtól való elszakadást.

174 Sorrendben ezek a következők voltak: Karl Erckert (1948. nov. 28. – 1956. nov. 11.), Alois Pupp (1956. nov. 11 – 1960. nov. 6), Silvius Magnago (1960. nov. 6. – 1989. márc. 10.), Luis Durnwalder (1989. márc. 10 –). A jelenlegi kormányzó korábban

dekében dolgozták ki az ún. „*Vollautonomie*" vagyis teljes autonómia-koncepciójukat. Ennek lényegi pontjai, hogy a tartomány átvegye a primér joghatóságot azon területek fölött, melyek jelenleg csak szekunder jogosítványok. A legfontosabb ezek közül az adószedés kizárólagos joga (ahogy a párt nevezi *Finanzhoheit*),[175] a saját iskolarendszer teljesen önálló meghatározása („*Sprache und Bildung*"), valamint a legitim fizikai erőszak kizárólag saját szervezeteken keresztül történő gyakorlása („*Innere Sicherheit*"). Jelenleg a tartományi mellett létezik még regionális gyűlés és kormányzat is, ezen struktúrák azonban kiüresedtek, tényleges joghatósággal alig rendelkeznek, fenntartásuk így okafogyott és értelmetlen, akárcsak a kormánybiztos pozíciója. Éppen ezért, ezen intézményeket fel kell számolni. A regionális struktúrák komptenciáit a két autonóm tartomány (Trentino és Dél-Tirol) venné át, a kormánybiztosét pedig ezen tartományok kormányzói. E reformot követően így az állam számára lényegében már csak a kül- és védelmi politika, valamint a közös fiskális és monetáris politika meghatározása marad egyedül szuverén területként. A *Vollautonomie* koncepció szerves része, hogy azt a párt a helyi olaszokkal közösen, velük egyetértésben próbálja meg keresztülvinni. Ezen elképzelés sikeres lehet, ha figyelembe vesszük, hogy az autonómiának köszönhető gazdasági prosperitás konszolidálja a rendszert, mivel a helyi olaszság is részesül belőle. Ennek megfelelően érdekeltek abban is, hogy az autonómia tovább fejlődjön. A legnagyobb kihívója ezen elképzelésnek a gazdasági válság, és az általa keltett szociális elégedetlenség, mely kedvez a szeparatizmus híveinek. Az *SVP* népszerűsége így is csökkenőben van,[176] előreláthatatlan következményekkel járna, ha

bejelentette, hogy nem indul újabb választásokon, feltételezhetően így 2013-tól új első embere lesz Dél- Tirolnak.

175 Mint korábban volt róla szó, jelenleg a helyben beszedett adókat először továbbítják a Római Adóhatóságnak, amely aztán az autonómia-statútum értelmében visszaosztja a vonatkozó adófajták meghatározott részeit (emlékeztetőül, ez a legtöbb adónemnél 90%). Az új elképzelés szerint viszont ennek a pénznek soha nem is kellene elhagynia Dél-Tirolt, és a baszk modellt követve a helyi hatóságoknak kellene a fennmaradó 10%- ot továbbküldeni az államnak.

176 A *Dolomiten* napilap által megrendelt 1252 fős mintájú telefonos megkérdezésen 2011. decemberében a megkérdezetteknek már csak a 44%-a szavazott volna az *SVP*-re, míg az elszakadáspárti formációk csaknem 30%-ot szereztek volna. Ez azt is jelenti, hogy történetében először az *SVP* nem lenne képes egyedül megszerezni a tartományi gyűlési helyek abszolút többségét (16 helyet szereznének meg, amely kiegészítve a jelenlegi koalíciós partnerének, a PD-nek a 2 képviselőjével, éppen hogy szavatolná a kellő szavazattöbbséget). Nem véletlen, hogy az *SVP* még a 2013-as választásokig módosítani akar a választási rendszeren, bevezetve a Magyarországon is

az olasz államháztartást nem sikerülne hosszú távon fenntartható pályára állítani, és ezzel a tovább erősödő elszakadáspárti szervezetek koalícióban, felülmúlva az *SVP*-t, kormányra tudnának kerülni.[177] (Az eddigi tartományi gyűlési választások eredményeit lásd a 6. mellékletben.)

Az önrendelkezési törésvonal másik oldala ezzel szemben „*Freistaat*"-párti, ami annyit tesz, hogy a tartomány jövőjét egy önálló független államban tudja elképzelni, az ausztriai észak-, illetve kelet-tirollal egyesülve. Az *UfS* lehetséges elképzelésnek tartja még egy bajorokat is magában foglaló Alpok-régió létrehozását. Programjuk között szerepel továbbá eltávolítani – az összes hasonló emlékművel egyetemben – Bolzano egyik központi teréről azt a diadalívet, amit még a fasiszta rezsim emelt a húszas években a Tirolba való bevonulás emlékére.[178] Szintén „*Freistaat*" párti a *Freiheitlichen*, amely egyben a legsikeresebb kihívója ezen kis pártok közül az *SVP*-nek. A párt el is készítette a létrehozandó új szabad-állam alkotmányának tervezetét.[179] Ennek számtalan rendelkezése a jelenleg hatályos autonómia struktúráját veszi át (nyelvek egyenlősége; törvényhozás létszáma, ciklusának időtartama és fő hivatalnokainak az egyes nyelvcsoportok közötti rotációja; választójogi szabályok; etnikai kvóta a kormányban; külön kedvezmények a ladin kisebbségnek). Tartományi kormányzó helyett azonban itt egy erős, közvetlenül a nép által választott miniszterelnököt találnánk, akit a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye véd pozíciójában. Érdekessége lenne ezen szabad-államnak, hogy 2000 állampolgárnak joga lenne törvényt kezdeményezni, melyről a parlamentnek szavaznia kell; valamint, hogy a miniszterelnöknek jogában állna a házasságon kívül született gyermekeket saját hatáskörében házasságon belülivé nyilvánítani. Mindezen rendelkezé-

használatos d'Hondt formulát a szavazatok mandátummá alakításakor (ezzel a módosítással, a fent említett népszerűség-csökkenés ellenére is elérné a jelenlegi 18 képviselős eredményét a párt). Forrás: http://www.stol.it/Artikel/Politik-im-Ueberblick/Lokal/Meinungsumfrage-SVP-nur-mehr-bei-44-Prozent [letöltve: 2012. október 29-én].

177 Még érdekesebb eljátszani a gondolattal, mi történne, ha az eurózóna a gyengélkedő mediterrán országok miatt omlana össze, vagy kényszerülne kizárni tagokat a soraiból. Egy ilyen esemény ismét felélesztheti mind a spanyolországi, mind az olaszországi kisebbségi közösségek elszakadási igényeit, ez pedig akár európai méretű láncreakciót is vonhat maga után.

178 A tér nevét a városvezetés 2002-ben megkísérelte Siegesplatzról, vagyis Győzelem térről Szabadság térre változtatni, ám jobboldali olasz erők helyi népszavazást kezdeményeztek ez ellen, így a nevet végül visszaállították.

179 A tervezetet lásd a párt honlapján: http://www.die-freiheitlichen.com/images/stories/_downloads/layout_d_140x170_druck.pdf [letöltve: 2012. október 29-én].

sek egy olyan keresztény-konzervatív kodifikációs közegbe vannak beágyazva, ahol az Isten előtti felelősség tudatában, Tirol szellemi és kulturális egységét megóvandó, a család és a házasság intézménye az állam különös védelmét élvezné; ahol a fiatalságot az iskolákban felebaráti szeretetre, hazafiasságra és erkölcsi felelősségtudatra kell nevelni; az etika és a hittan általános tantárgy lenne a tanintézményekben; a gyermekek gondozása és nevelése pedig a szülők természetes jogaként, illetve elsődleges kötelességeként parafálódik. Az összes párt közül a *Freiheitlichen* a leginkább bevándorlásellenes, az STF-fel karöltve. Ezzel kapcsolatos aggodalmukra az ad okot, hogy egyre több harmadik világbeli bevándorló áramlik az országnak e gazdaságilag legfejlettebb részére, amivel megbolygatják az etnikai egyensúlyt is. Mint korábban említettem, jelenleg 42 000[180] bevándorló van Dél-Tirolban. Ez kétszeresen meghaladja a tartományban élő ladinok számát (ennek is egyharmada, kb. 13 000 fő a központban, Bolzanóban él). A harmadik hasonló alakulat, a *Südtiroler Freiheit* az *UfS*-ből vált ki 2007-ben. Vezetője az a karizmatikus Eva Klotz, akinek apja Georg „Jörg" Klotz, a *BAS* vezetője, illetve az 1961-es ún. „*Feuernacht*"-nak, vagyis a tűzéjszakának a résztvevője volt.[181] A pártrendszeren belül az *STF* tagsága a legfiatalosabb. A tagság átlagéletkora 36 év. Több, mint 50%-a ennek is 30 év alatt van, míg a 18 év alattiak aránya csaknem eléri a 20%-ot.[182] Legfőbb programpontjuk: helyi népszavazással dönteni a tartomány Ausztriához való visszacsatolásáról. Gyakran hangoztatott érvük erre, hogy az olasz egység 1861-es létrejöveteléről anno mindegyik közigazgatási egység népszavazáson döntött, Dél-Tirol lakosságát azonban sohasem kérdezték meg arról, csatlakozni kíván-e Olaszországhoz. Az egyetlen közös pont ezen pártok és az *SVP* között, hogy mindegyikük támogatja, hogy Ausztria ismerje el a kettős állampolgárság intézményét, biztosítva ezzel számukra az anyaországhoz való szorosabb integrációt.

180 http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/auslaender.asp [letöltve: 2012. október 29.-én].

181 Ezen az estén került sor a tartomány történetének legnagyobb robbantásos merényletsorozatára, mellyel ipari létesítményeket, magasfeszültségű vezetékeket és vasúti síneket vettek célba annak érdekében, hogy megbénítsák az olaszok tudatos betelepítésének első számú eszközét, az ipart. Bővebb információért lásd: Dabis Attila: i. m.

182 Forrás: http://www.stol.it/Artikel/Politik-im-Ueberblick/Lokal/Suedtiroler-Freiheit-will-auch-in-Oesterreich-politische-Bewegung-werden [letöltve: 2012. október 29-én].

7. Következtetések

A dél-tiroli autonómia „keletkezéstörténete" visszaigazolja a kisebbségpolitika viszonylatában a köztudatban élő azon toposzt, mely szerint a szabadságjogok bővítésének kiharcolására irányuló egységes akarat megléte alapvető kritériuma e törekvések sikerességének. A dél-tiroli német ajkú közösségben ez a posztulátum mindvégig megvolt még akkor is, ha „modorvitájuk" volt az eszközök és a végcél tekintetében. Míg a *BAS* erőszakos eszközökkel küzdött az elszakadásért, addig az SVP – mely egészen az 1993-as *Landtag* választásokig az egyetlen képviselője volt a helyi németségnek a szervezett politikai arénán belül – mindig és mindenhol a területi autonómia békés kiharcolása mellett tört lándzsát. Az olasz állam személyében viszont még e két egymástól diametrálisan eltérő szervezet esetében is közös volt az ellenségkép, a „németség" politikai képviselete pedig szervezetileg egyetlen egységes tömbbe tömörült, egyértelműsítve mind az anyaország, mind a befogadó állam számára, hogy a konfliktus rendezésekor kivel kell tárgyalóasztalhoz ülni. Amikor ez a momentum a valóságban is bekövetkezett, és Olaszország leült tárgyalni a tartomány közösségének jogállásáról, azzal az autonómia megvalósulásának legfontosabb alapkövetelményét teljesítette, mely a befogadó államok oldaláról szükséges. Amennyire fontos előfeltétel kisebbségi oldalról az egységes fellépés, ugyanolyan fontos előfeltétel az államalkotó többség oldaláról az autonómia-törekvések legitim voltának elismerése. Ritka az olyan autonómia-konstrukció, ami a többségi akarat ellenében jött volna létre,[183] a dél-tiroli példa ebben a tekintetben így beilleszkedik abba a nyugat-európai trendbe, melyben az autonómiakövetelések legitimitásának elismerése az adott ország föderalizációjával, regionalizációjával párhuzamosan zajlott[184]. Az olaszországi devolúció olyan érési folyamat, mely az autonómia létrejötte mellett, annak tartós, kielégítő funkcionálásához is hozzájárul. Az autonóm státus ugyanis „egy dinamikus folyamat része, és mindig a kölcsönös megegyezésen alapul"[185].

A tény, hogy az újra és újra felmerülő problémák, kihívások kezelésére bejáratott, legitim intézményi struktúrák állnak rendelkezésre, tényleges stabilitást és biztonságérzetet szavatol ama kisebbség számára, melyet ezen

183 Kivételként megemlítendő itt a Székelyföldet magában foglaló Magyar Autonóm Tartomány, melyet Románia csupán külső, szovjet nyomásra hozott létre 1952-ben, hogy aztán két közigazgatási határmódosítást követően 1968-ban megszüntesse.

184 Olaszország mellett a legeklatánsabb példa erre Spanyolország, valamint az Egyesült Királyság.

185 Gross-jelentés, 22/ii. pont.

intézmények védeni hivatottak. A szavatolt jogok és ezeknek a többség részéről való tiszteletben tartása, valamint az autonóm jogosítványok hathatós kihasználásából eredő gazdasági prosperitás járulékos hasznokkal is jár. Egyrészt konszolidálja azt a többdimenziós problémahalmazt, ami a befogadó állam és annak kisebbségei, az anyaország, illetve az autonóm entitáson belül helyi kisebbséggé vált államalkotó többség közt oszcillál. Emellett pedig alkalmas arra, hogy kedvezőtlen demográfiai folyamatokat szüntessen meg, vagy fordítson a visszájára. Ennek megfelelően a nyílt vagy burkolt betelepítések megszűnése a hatvanas évektől (ekkor még elsősorban a robbantásos merényletek visszatartó ereje okán), valamint az autonómia nyújtotta jogbiztonság a hetvenes évektől, illetve az ezzel szoros összeköttetésben lévő fokozatos gazdasági fellendülés a nyolcvanas évektől, alkalmasak voltak arra, hogy tartósan növekvő demográfiai pályára állítsák a helyi német ajkú közösséget. Számuk nemcsak abszolút értékben, de arányaiban is növekvő tendenciát mutat az olasz ajkú lakossághoz képest. (A népességi adatokat lásd a 2. mellékletben.)

A dél-tiroli modellnek több olyan eleme van, melyek más, hasonló konfliktusok kezelése céljából átemelhetők. Ilyenek elsősorban az etnikai kvótarendszer, a pillarizált iskolarendszer, az állammal való kommunikációnak, illetve a statútum aktualizálásának a paritásos Hatok Bizottságán keresztül történő rendezése. Ugyanakkor az egyes autonómiák mind-mind sajátosak is, óvatosnak kell ezért lenni a messzemenő következtetések levonásával más területek viszonylatában. További példák figyelembevétele mellett nem támasztható alá például az, hogy csupán azért van Dél-Tirolnak autonómiája, mert az eléréséért erőszakhoz folyamodott.[186] Az is látszik, hogy egy életképes autonóm struktúra működtetése állandó munkával, az újabb és újabb kihívásoknak megfelelni tudással kell, hogy együtt járjon annak érdekében, hogy az egymástól különböző népcsoportok, békés és prosperáló együttélését tartósan képes legyen szavatolni. A tartomány politikai diskurzusának visszatérő témája az együttélésnek (*Miteinander leben*) az egymás mellett éléssel (*Nebeneinander leben*) való szembeállítása. Számtalan ottani kutató gondolja úgy, hogy a kettő között vagylagos kapcsolat van, illetve hogy Dél-Tirol jelenlegi struktúrája az utóbbinak kedvez, oszlopszerű pár-

186 Az autonómia és az erőszak együttjárását támasztják alá a következő példák: Ulster, Baszkföld, vagy Koszovó (ez utóbbit ugyan nehéz sikeres példának tekinteni, hiszen az ENSZ támogatása nélkül mai napig sem életképes a terület). Ellenpélda ugyanakkor az Åland-szigetek, a Feröer-szigetek, Skócia és Quebec (a frankofón régióban eddig már kétszer is rendezetek népszavazást a Kanadától való elszakadás ügyében 1980-ban, illetve 1985-ben; a kezdeményezés mindkét esetben le lett szavazva).

huzamossággal választva el egymástól az egyes nyelvcsoportokat. Meglátásom szerint e kérdésfelvetés félrevezető. Az egymással való békés együttélést pont az egymásmellettiség szavatolja. A kettő egymást feltételező, nem pedig egymást kizáró tényezők. A területi autonómia pont azáltal lehet pozitív példa a konfliktusok megoldására, mert biztosítja az egyes népcsoportok számára az elkülönülés lehetőségét.

Felhasznált irodalom

ASTAT: *Volkszählung 2001. Berechnung des Bestandes der drei Sprach-gruppen in der Provinz Bozen-Südtirol.* Landesinstitut für Statistik, Bozen, 2002.

ASTAT: *Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2010.* Landesinstitut für Statistik, Bozen, 2010.

ASTAT: *Südtirol in Zahlen.* Landesinstitut für Statistik, Bozen, 2011.

ASTAT: *Volkszählung 2011. Berechnung des Bestandes der drei Sprach-gruppen in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol.* Landesinstitut für Statistik, Bozen, 2012.

Bonell, Lukas – Winkler, Ivo: *Südtirols Autonomie.* Herausgegeben von der Südtiroler Landesregierung, Bozen, 2006.

Dabis Attila: A Dél-tiroli Felszabadítási Bizottság. *Pro Minoritate* 2012/Nyári szám, 81–93.

Ermacora, Felix: *Südtirol und das Vaterland Österreich*. Amalthea Verlag, Wien–München, 1984.

Ferrari, Paolo (Hrsg.): Südtirol Handbuch. 27. Überarbeitete Auflage, Südtiroler Landesregierung – Karo Druck KG, Bozen, *2009.*

Ferrari, Paolo (Hrsg.): Das neue Autonomiestatut. 14. ergänzte Auflage. Südtiroler Landesregierung – Karo Druck KG, Bozen, *2009.*

Gál Gyula: *A dél-tiroli kérdés*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1995. / Kisebbségi Adattár IV. /

Golowitsch, Helmut: *Für die Heimat kein Opfer zu schwer. Folter - Tod - Erniedrigung. Südtirol 1961–1969*. Edition Südtiroler Zeitgeschichte, Kienesberger E, Bozen, 2009.

Holzer, Anton: *Die Südtiroler Volkspartei*. Kulturverlag, Thaur/Tirol, 1991.

Marko, Joseph – Ortino, Sergio – Palermo, Francesco – Voltmer, Leonhard – Woelk, Jens (Hrsg.): *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden–Baden, 2005. / Minderheiten und Autonomien, Band 7. /

Tarr, Alan G. – Williams, Robert F. – Marko, Joseph (eds): *Federalism, subnational constitutions, and minority rights.* Praeger, Westport, Conn., 2004.

Thöni, Erich – Rier, Klaus: 'Föderalismus' in Österreich und Italien – Auswirkungen auf Tirol und Südtirol: Finanzwissenschaftliche und finanzrechtliche Aspekte. In Hilpold–Perathoner–Steinmair (Hrsg.): *Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze*. Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien. 2011, /Völkerrecht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht, 13/

Woelk, Jens – Palermo, Francesco – Marko, Joseph (eds): *Tolerance through law – Self governance and group rights in South Tyrol.* European Academy, Bozen / Bolzano, 2008.

Zeller, Karl: *Volkszählung und Sprachgruppenzugehörigkeit in Südtirol – Völkerverfassungs, und europarechtliche Aspekte*. Athesiadruck, Bozen, 1991.

Honlapok

http://www.consiglio-bz.org/
http://die-freiheitlichen.com/
http://www.provinz.bz.it/default_lang.htm
http://www.regione.taa.it/
http://www.stol.it/
http://www.svpartei.org/de/news/
http://www.wirtschaftsblatt.at/

Függelék

1. melléklet: A *Landtag* képviselőinek nyelvcsoport hovatartozása a jelenlegi ciklusban (2008–2013).

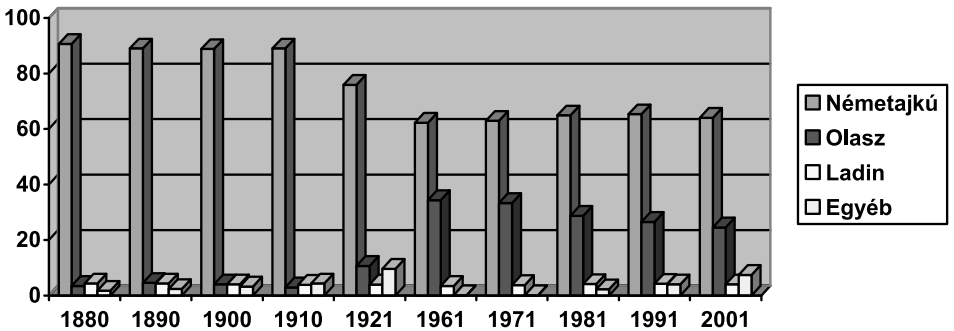
Német nyelvcsoport		**Olasz nyelvcsoport**		**Ladin nyelvcsoport**	
SVP	17	Il Popolo della Libertà	3	SVP	1
Die Freiheitlichen	5	Partito Democratico – Demokratische Partei	2		
Südtiroler Freiheit	2	Grüne Fraktion – Gruppo Verde – Grupa Vërda	1		
Grüne Fraktion – Gruppo Verde – Grupa Vërda	1	Lega Nord	1		
Union für Südtirol	1	Unitalia – Movimento Iniziativa Sociale	1		
	26		8		1

Forrás: Ferrari, Paol.o: *Südtirol Handbuch.* Id. kiad. 118.

2. melléklet: Dél-Tirol lakosságának nyelvcsoport szerinti megoszlása abszolút számokban és százalékosan (1880–2001)*

Év	**Német ajkú**	**Olasz**	**Ladin**	**Más**	**Összesen**
Abszolút számokban					
1880	186 087	6884	8822	3513	205 306
1890	187 100	9369	8954	4862	210 285
1900	197 822	8916	8907	7149	222 794
1910	223 913	7339	9429	10 770	251 451
1921	193 271	27 048	9910	24 506	254 735
1961	232 717	128 271	12 594	281	373 863
1971	260 351	137 759	15 456	475	414 041
1981	279 544	123 695	17 736	9593	430 568

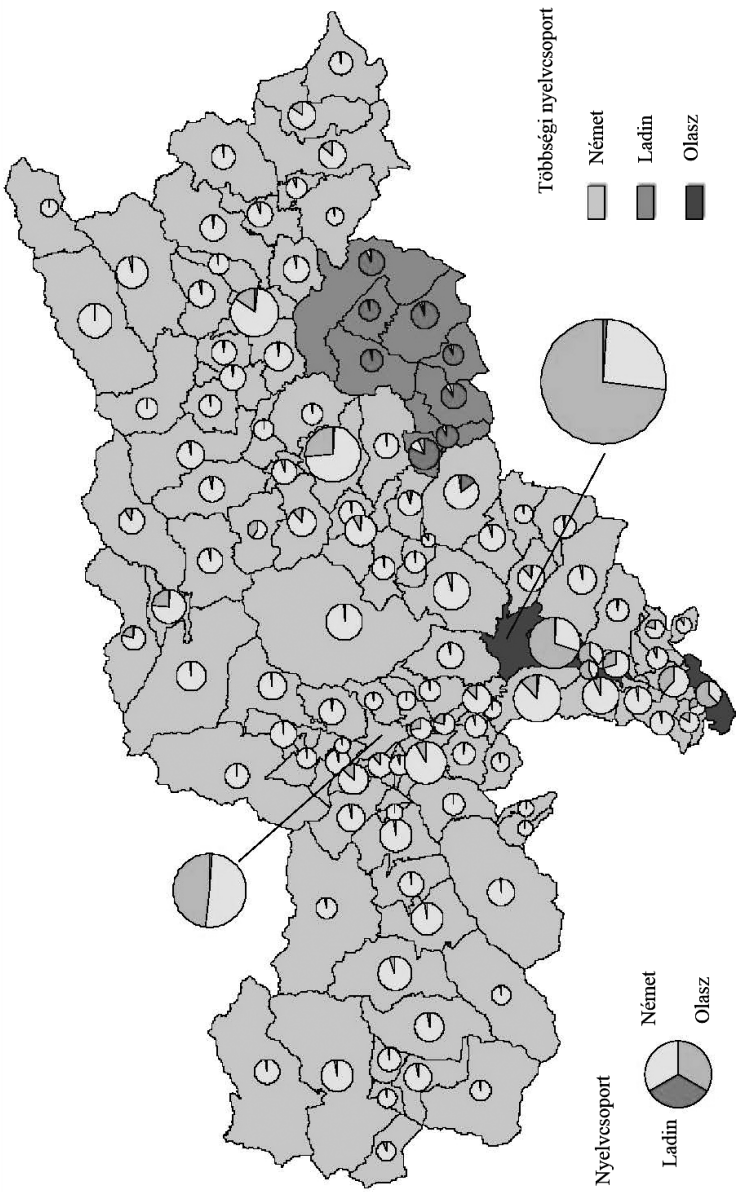
1991	287 503	116 914	18 434	17 657	440 507
2001	**296 461**	**113 494**	**18 736**	**34 308**	**462 999**
Százalékban kifejezve					
1880	90,6	3,4	4,3	1,7	100,0
1890	89,0	4,5	4,3	2,3	100,0
1900	88,8	4,0	4,0	3,2	100,0
1910	89,0	2,9	3,8	4,3	100,0
1921	75,9	10,6	3,9	9,6	100,0
1961	62,2	34,3	3,4	0,1	100,0
1971	62,9	33,3	3,7	0,1	100,0
1981	64,9	28,7	4,1	2,2	100,0
1991	65,3	26,5	4,2	4,0	100,0
2001	**64,0**	**24,5**	**4,0**	**7,4**	**100,0**



Készült az ASTAT már idézett, *Südtirol in Zahlen* c. kiadványának 19. oldalán található adatok felhasználásával.

* A 2011-es népszámlálás adatait tartalmazó *Volkszählung 2011* című ASTAT-kiadvány 4. oldalán található adatok alapján a legutóbbi népszámlálás során 314 604-en vallották magukat német ajkúnak, 118 120-an olasznak és 20 548-an ladinnak. Jelen tanulmány elkészültéig a bevándorlók pontos számára vonatkozó népszámlálási adatok még nem álltak rendelkezésre,

3. melléklet: Nyelvcsoportarányok az önkormányzati rendszerben a 2001. évi népszámlálási adatok alapján.



Forrás: ASTAT: *Statistisches Jahrbuch für Südtirol*. Id. kiad. 123.

4. melléklet: Dél-Tirol bevételi forrásainak áttekintő táblázata

Bevételek			Jogszabályi alap	Adóbevétel nagysága (millió €)	Az összbevételhez viszonyított nagyság (milliárd €)
5.1. Állami adókból való részesedés	**5.1.1.** Fix-hányad: A tartomány területéről az állam által beszedett, majd visszaosztott adók	az áramfogyasztás után járó adó 10/10-e *(Steuer auf Stromverbrauch)*	ASt. 70. cikk	23	3,507 (65,83%)
		a köztulajdonú vizek nagy-levezetésére adott koncessziók 9/10-e *(Konzessionen für Großableitungen öffentlichen Gewässer)*	ASt. 71. cikk	*	
		a regisztrációs és pecsétadó 9/10-e *(Register und stempelsteuer)*	ASt. 75. cikk a)	80,5	
		a dohányáruk fogyasztására kivetett adó 9/10-e *(Steuer auf Tabakwaren)*	ASt. 75. cikk c)	70	
		az ÁFA-bevételek 7/10-e *(Mehrwertsteuer)*	ASt. 75. cikk d)	480	
		az import után járó ÁFA 9/10-e *(Mehrwertsteuer auf die Einfuhr)*	ASt. 75. cikk e)	103	
		a benzinértékesítésből, az üzemanyagként felhasznált gázolajból, illetve folyékony gázból származó bevételek 9/10-e *(Benzin, Kraftstoff verwendete Gasöl und Flüssiggas)*	Art. 75 f)	163	
		minden más direkt vagy indirekt állami adóbevétel 9/10-e – ezek közül a legfontosabbak az IRPEF, vagyis az SZJA 1,811 milliárddal, valamint az IRES-társasági adó 320 millióval *(Aller anderen direkten oder indirekten Einnahmen aus Staatssteuern)*	Art. 75 g)	2.378,8	
		adóbevételek, melyeket nem az autonómia-statútum szabályoz	G 386/1989 G 662/1996	64	
	Mozgó-hányad	ezt a bevételi forrást a 2009-es Milánói Egyezmény megszüntette, ám az államnak komoly tartozása halmozódott fel a korábbi évekből, melyet a tartománnyal közösen meghatározott fix részletekben törleszt	ASt. 78	145	
	5.1.2. A tartomány területével összefüggésben az állam által beszedett, majd visszaosztott adók	pl.: a dél-tiroli állami alkalmazottaktól levont adóösszegek, vagy a tartomány területén működő töltőállomásoktól befolyó adóbevételek (melyeknél a beruházás a provincián belül van ugyan, de az azt működtető társaság telephelye azon kívül)	ASt. 75-bis (1)	**	

	5.1.3. A tartomány által közvetlenül beszedett adók	iparűzési adó *(Wertschöpfungssteuer/IRAP)*	GVD 446/1997	366,327	0,527 (9,41%)
		regionális- kiegészítő SZJA *(Regionalzuschlag an die Einkommensteuer/ad. Reg.IRPEF)*	GVD 446/1997	67,692	
		gépjárműadó *(Kraftfahrzeugsteuer)*	LG 9/1998	53,831	
		Villamosenergia-felhasználási pótdíj *(Zuschlag auf Stromverbrauch)*	G 20/1989	15,922	
		gépjárművek súlyadója (*Kraftfahrzeughaftpflichtversicherungssteuer*)	GVD 446/1997	14,446	
		Gépjármű-regisztrációs adó *(KFZ-Umschreibungssteuer)*	LG 9/1998	7,826	
		szilárd hulladék tárolása után fizetett adó *(Deponiesteuer von festen Abfällen)*	G 549/1995	0,767	
		egyetemi tandíjból származó bevétel *(Universitätsabgabe)*	LG 9/1998	0,407	
5.2. Adókon túli bevételek	Átmenő tételek *(Durchlaufposten)*			613,164	1,328 (24,76%)
	Az államtól, a régiótól, illetve az EU-tól kapott juttatások *(Zuwendungen der EU, des Staates, und Dritter)*	legnagyobb részét ennek az állam által átruházott kompetenciák *(Vom Staat delegierte Funktionen)* finanszírozására kapott összegek teszik ki: iskolaügy (250 millió), munkaközvetítés, közúti és közlekedési munkálatok (50 millió), korábbi évekből hátramaradt tartozás folyó évben esedékes kiegyenlítési részlete (100 millió)	Milánói-egyezmény 112, 113. cikke	512,918	
	Nem adó jellegű bevételek *(Außersteuerliche Einnahmen),*így pl. különböző visszatérítések		G 191/2009	122,811	
	Vagyontárgyak értékesítése, hitelbeszedés, tőkejóváírás *(Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgütern, aus Kapitalzuwendungen, und aus Krediteinhebungen)*		a jogszabályok jegyzékét lásd a zárszámadás 84–90. oldalain.	79,225	
	Kölcsön *(Darlehen)*			0	
Összesen					**5.362 (100%)**

Adatok forrása: www.provinz.bz.it/finanzen/download/FILE_UNICO_rendiconto_definitivo.pdf [letöltve: 2012. november 17-én].

Rövidítések:

ASt: *Autonomiestatut* – autonómia-statútum;

G: *Gesetz* – törvény;

GVD: *Gesetzesvertretende Dekret* – törvényerejű rendelet;

LG: *Landesgesetz* – tartományi törvény.

* A vízerőművek által termelt energia értékesítéséből befolyó összegek, a zárszámadás nem adó jellegű bevételei között kerülnek elszámolásra.

** Ez az összeg nincs külön tételként feltüntetve a zárszámadásban.

5. melléklet: Bozen autonóm provincia 2011-es költségvetési tervezetének kiadási oldala területekre lebontva

	Kiadás tervezett összege (€)	**Kiadás mértéke a teljes költségvetésen belül (%)**
Jóléti kiadások (Welfare)	1 594 233 651	30,50
Egyéb szektorok (Andere Sektoren)	1 594 233 651	19,97
Tudás (Knowledge)	1 043 944 224	12,89
Önkormányzatok támogatása (Lokalfinanzen)	673 581 404	9,38
Átmenő tételek (Durchlaufposten)	490 510 000	9,23
Közutak és építési beruházások (Straßen und öffentlichen Bauarbeiten)	482 515 000	5,16
Szállítás és kommunikáció (Transport- und Kommunikationswesen)	269 647 400	4,02
Gazdaságélénkítés (Wirtschaftsförderung)	210 132 000	3,61
Lakástámogatás (Geförderter Wohnbau)	188 767 290	2,71
Föld- és erdőgazdálkodás (Land- und Forstschaft)	141 640 000	2,52
Összesen	5 226 900 000	100

Forrás: www.provinz.bz.it/finanzen-haushalt/download/Relazione-Bericht_Assessore.pdf, 16. [Letöltve: 2012. április 13.]

6. melléklet: A dél-tiroli tartományi gyűlési választások eredményei (1948–2008)

Párt	1948		1952		1956		1960		1964		1968		1973	
	Szavazat	Mand.	Szavazat	Mand.	Szavazat	Mand.	Szavazat	Mand.	Szavazat	Mand.	Szavazat	Mand.	Szavazat	Mand.
Südtiroler Volkspartei (SVP)	107 249 **(67,6%)**	13	112 602 **(64,76%)**	15	124 165 **(64,40%)**	15	132 351 **(63,86%)**	15	134 188 **(61,27%)**	16	137 982 **(60,69%)**	16	132 186 **(56,42%)**	20
Democrazia Cristiana (DC), majd 2002-től Casini UDC	17 096 **(10,78%)**	2	23 864 **(13,72%)**	3	27 676 **(14,35%)**	3	30 277 **(14,61%)**	3	29 596 **(13,52%)**	3	32 734 **(14,40%)**	4	32 990 **(14,08%)**	5
Movimento Sociale Italiano (MSI), 1995-től Alleanza Nazionale (AN)	4662 **(2,94%)**	1	8371 **(4,78%)**	1	11 607 **(6,02%)**	1	14 687 **(7,09%)**	1	13 615 **(6,22%)**	1	11 059 **(4,86%)**	1	9431 **(4,02%)**	1
Partito Socialista Italiano (PSI)	7925 **(4,99%)**	1	9996 **(5,75%)**	1	10 826 **(5,62%)**	1	12 217 **(5,90%)**	1	11 780 **(5,38%)**	1	16 328 **(7,18%)**	2	13 214 **(5,64%)**	2
Italiano Sociale Democratico Partito (PSDI)	–	–	6013 **(3,46%)**	1	7774 **(4,03%)**	1	7544 **(3,64%)**	1	8369 **(3,82%)**	1			8059 **(3,44%)**	1
Partito Liberale Italiano (PLI)	–	–	3455 **(1,99%)**	–	1669 **(0,78%)**	–	2839 **(1,37%)**	–	5413 **(2,47%)**	1	5872 **(2,58%)**	1	2806 **(1,20%)**	–
Partito Repubblicano Italiano (PRI)	–	–			–	–			733 **(0,35%)**	–	2733 **(1,20%)**	–	3234 **(1,38%)**	–
Kommunistische Partei Italiens (KPI)/ Partito dei Co-munisti Italiani (PCI)	6281 **(3,96%)**	1	5335 **(3,07%)**	1	4203 **(2,18%)**	1	6514 **(3,14%)**	1	8051 **(3,68%)**	1	13 569 **(5,97%)**	1	13 343 **(5,69%)**	2
Die Freiheitlichen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Verdi del Sudtirolo / Grüne Südtirols	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Union für Südtirol (UfS), majd 2011- től BürgerUnion	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Südtiroler Freiheit (STF)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Lega Nord Südtirol (LN)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Ladins (Dolomites)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Unitalia Movimento per l'Alto Adige (helyi olasz unionisták)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

1978		1983		1988		1993		1998		2003		2008	
Szavazat	Mand.	Szavazat	Mand.	Szavazat	Mand.	Szavazat	Mand.	Szavazat	Mand.	Szavazat	Mand.	Szavazat	Mand.
163 468 **(61,27%)**	21	170 125 **(59,44%)**	22	184 717 **(60,38%)**	22	160 186 **(52,04%)**	19	171 820 **(56,6%)**	21	167 353 **(55,6%)**	21	146 555 **(48,1%)**	18
28 800 **(10,79%)**	4	27 341 **(9,55%)**	3	27 748 **(9,07%)**	3	Part Pop. közös lis: 13 622 **(4,43%)**	2	–	–	–	–	3 792 **(1,2%)**	0
7782 **(2,92%)**	1	16 829 **(5,88%)**	2	31 491 **(10,29%)**	4	35 833 **(11,64%)**	4	29 287 **(9,7%)**	3	25 382 **(8,4%)**	3	Pdl-be olvadva 25 297 **(8,3%)**	3
8944 **(3,35%)**	1	11 207 **(3,91%)**	1	12 332 **(4,03%)**	1	3847 **(1,25%)**	–	–	–	–	–	–	–
6120 **(2,29%)**	1	3643 **(1,27%)**	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2924 **(1,10%)**	–	2178 **(0,76%)**	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2868 **(1,07%)**	–	5890 **(2,06%)**	1	3289 **(1,08%)**	–	–	–	–	–	–	–	–	–
18 776 **(7,04%)**	3	16 079 **(5,61%)**	2	9214 **(3,01%)**	1	–	–	–	–	2614 **(0,9%)**	–	1262 **(0,4%)**	–
–	–	–	–	–	–	18 669 **(6,06%)**	2	7543 **(2,5%)**	1	15 121 **(5 %)**	2	43 615 **(14,3%)**	5
–	–	–	–	–	–	21 293 **(6,92%)**	2	19 696 **(6,5%)**	2	23 708 **(7,9%)**	3	17 745 **(5,8%)**	2
–	–	–	–	–	–	14 777 **(4,80%)**	2	19 607 **(5,5%)**	2	20 554 **(6,8%)**	2	7048 **(2,3%)**	1
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	14 888 **(4,9%)**	2
–	–	–	–	–	–	9115 **(2,96%)**	1	2606 **(0,9%)**	–	1626 **(0,5%)**	–	6413 **(2,1%)**	1
–	–	–	–	–	–	6058 **(1,97%)**	1	11 028 **(3,6%)**	1	**4112 (1,4%)**	–	3334 **(1,1%)**	–
–	–	–	–	–	–	–	–	5419 **(1,8%)**	1	4499 **(1,5%)**	1	5689 **(1,9%)**	1

Forrás: http://www.consiglio-bz.org/de/wahlen/ergebnisse-landtagswahlen-archiv.asp [letöltve: 2012. április 13-án].