

Területi közigazgatás Portugáliában és a Szerb Köztársaságban?

TÓTH TAMARA

Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Bevezetés

Jelen dolgozatban arra vállalkozom, hogy közelebbről megvizsgáljam két általam választott európai ország közigazgatási berendezkedését, fókuszba állítva a középszintet. Ha egyáltalán létezik középszint a választott országokban. A címem úgy hangzik, hogy „Területi közigazgatás Portugáliában és a Szerb Köztársaságban?”. A kérdésre a kutatók szerint legalább két válasz adható.

Én most egy rövid áttekintőt szeretnék adni Szerbia és Portugália közigazgatási berendezkedéséről, illetve az ezekben az országokban fellelhető „különlegességet”, az autonóm régiókat vizsgálom.

A Szerb Köztársaság és azon belül Vajdaság Autonóm Tartomány vizsgálatához, közigazgatási működésének feltérképezéséhez az alapvető szerb jogszabályokat hívtam segítségül, úgy mint a szerb Alkotmány, az önkormányzati törvény, vagy Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma.

Fontosnak tartom kiemelni az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének az autonóm régiókról készített összefoglaló határozatát¹. Ebben a határozatban a Közgyűlés az autonóm régiókról ismert pozitív és negatív véleményeket számba véve, összegezve a gyakorlati tapasztalatokat, az alábbiakat fogalmazta meg:

Az államok oszthatatlansága és az identitás elve közötti feszültség egyes államokban komoly konfliktussá alakult, amely minden ország részéről fokozott figyelmet érdemel. Ennek egyik oka, hogy az európai államok többsége napjainkban olyan közösséget foglal magában, amelyek eltérő identitással rendelkeznek. Az államoknak ezt a sokszínűséget olyan jogszabályokkal, egyezségekkel kell kezelniük, amelyekkel összeegyeztethetik a területi egység elvét a sokszínűséggel. Az Európai Tanács úgy véli, hogy az autonóm régiók kialakításának pozitív tapasztalatait vitathatatlanok, mindezzel együtt azonban az Európa Tanács azt is elismeri, hogy az autonómia fogalmát negatívan is lehet értelmezni. Azokban az államokban, amelyekben tiszteletben tartják a nemzetiségek és a kisebbségek jogait, ott az autonóm régió egy „államon belüli megoldás” lehet. Egy demokratikus államban a konfliktusok feloldásához mindig kompromisszumra van szükség. Jelen esetben egy kompromisszumos megoldás lehet az autonóm régiók kialakítása.

¹ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. sz. Határozata (Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1334. (2003).

1. A Szerb Köztársaság közigazgatási berendezkedése

1.1. A Szerb Köztársaságra vonatkozó általános adatok

Szerbia közigazgatási berendezkedése – véleményem szerint – több szempontból is érdekes lehet. Az egyik ok maga a tény, hogy a háború után ilyen gyorsan jogállami keretek között működő közigazgatási rendszer a vizsgálat tárgya lehet. A másik ok a kialakult, még mindig változó közigazgatási berendezkedés különlegessége. A fő kérdés, hogy vajon beszélhetünk-e Szerbiában középszintű közigazgatásról? A válasz egyesek szerint nem egyértelmű. Kérdésként merül ugyanis fel, hogy vajon Vajdaság Autonóm Tartomány státusa a közigazgatási rendszer tekintetében hová is sorolható be valójában? Egyes vélemények szerint egy teljesen önálló entitásnak tekinthető, ún. „állam az államban”, míg mások szerint nem más, mint a regionális szint megvalósítója, a közigazgatási rendszer területi szintje.

Szerbia államformája köztársaság, lakosságának száma hozzávetőlegesen 7,5 millió és nemzetiségi összetételét tekintve heterogén. Az országban három hatalmi szint működik, nevezetesen a köztársasági, Vajdaság Autonóm Tartomány és az önkormányzatok szintje.

Az ország területe 174 önkormányzattal áll. Belgrád főváros mellett 150 községi és 23 városi önkormányzat működik az országban.

Szerbiában – hasonlóan a szlovák rendszerhez – az önkormányzathoz való jog nem illet meg minden egyes települést. A nemzetközileg is vitatott státusú Koszovó területét is beleszámolva Szerbiában 6175 település létezik.

1.2. Röviden a szerb önkormányzatokról

Szerbiában a községek és a városok szerkezeti felépítése szinte azonos. A szerb közigazgatási rendszer különlegessége az egyszintű, járási jellegű helyi önkormányzás. A helyi önkormányzatokról szóló törvény szerint, mindkét típusú önkormányzat esetében négy szerv működik egy önkormányzaton belül. Az első a képviselő-testület, vagy a közgyűlés.² A testületbe közvetlenül választják az állampolgárok a képviselőket, akiknek száma 19-től egészen 75-ig is terjedhet. A következő a sorban a polgármester.³ A polgármestert, eltérően a hazai szabályoktól nem a helyi választópolgárok közössége választja közvetlenül, hanem a magyar, megyei közgyűlés elnökéhez hasonlóan a képviselő-testület, közgyűlés soraiból kerül ki. A polgármester elsődleges feladata, hogy képviselje a községet és járjon el a község nevében, irányítsa és hangolja össze a községi közigazgatási hivatal munkáját, valamint egyes esetekben önálló döntési jogköre is van. A harmadik szerv a községi (városi) tanács.⁴ A tanács elnöke a polgármester, tagjait a képviselő-testület választja. Fő feladata a végrehajtási feladatok és a másodfokú igazgatási feladatok ellátása. Végül, a negyedik szerv a közigazgatási hivatal⁵, amelynek fő feladata a szakmai fel-

² Törvény a helyi önkormányzatokról, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 129/2007. szám, 28–41. szakasz.

³ Uo. 42–51. szakasz.

⁴ Uo. 42–51. szakasz.

⁵ Uo. 52–64. szakasz.

adatok ellátása azzal, hogy végrehajtja a községi képviselő-testület, a polgármester és a községi tanács határozatait és más aktusait. Ugyancsak a közigazgatási hivatal feladata a közigazgatási felügyelet gyakorlása a községi képviselő-testület jogszabályainak és egyéb aktusainak végrehajtása felett. Megvizsgálva a szerb önkormányzatok belső szervezeti felépítését, a következő megállapításokat tehetjük. Az önkormányzatok szervezeti felépítése mutat némi hasonlóságot a magyar önkormányzati rendszerrel, de összességében alapvető eltérések figyelhetők meg a két rendszer között. Magyarországon és Szerbiában is létezik az önkormányzatok belül a képviselő-testület, mint legfőbb döntéshozó szerv, de a testület elnöki pozíciójának betöltése Szerbiában nem a polgármester feladata. A szerb rendszerben a polgármester a községi tanáccsal együtt a végrehajtó feladatokat lát el. Az tény, hogy a polgármesternek a szerb önkormányzatok esetében is jelentős képviselői feladatai vannak a törvény szerint, de státusában sokkal erőteljesebb függés mutatkozik a képviselő-testület felé, mint a magyar rendszerben, tekintettel arra, hogy a magyar polgármestereket a helyi választópolgárok közvetlenül választják, a szerb polgármesterek pedig a képviselő-testület soraiból kerülnek ki. Eltérés a magyar rendszerhez képest a községi tanács, mint szerv léte, és kiemelt fontossága, helyi „kormányzati” szerepe. A szerb rendszerben a közigazgatási hivatal az önkormányzat, község egyik szervének minősül, míg a magyar rendszerben területi szinten elhelyezkedő kormányhivatalról és helyi szinten elhelyezkedő jegyzőről beszélhetünk, amely szervek nem az önkormányzat, hanem az államigazgatási szervrendszer alkotói.

1.3. Vajdaság Autonóm Tartomány

1.3.1. Vajdaság státusának alapvető szabályai

Abban a szerencsében volt részem, hogy 2010-ben Szabadkán hallgathattam meg az ottani szakemberek előadásában a Tartomány működésének tapasztalatait. Ahogyan már a dolgozat elején is utaltam rá, Vajdaság helyzete a legkevésbé sem nevezhető egyszerűnek. Folyamatosan kisebb-nagyobb támadások érik sajátos státusának korábban elismerése, ma fenntartása, jogaiért való küzdelmei miatt. Attól függetlenül, hogy a tartományi nemzetiségi arányok már régen nem jelenthetnek veszélyt az anyaállamra, a helyzet továbbra sem tekinthető kiegyensúlyozottnak.

1945 és 1990 között az alkotmányosan is elismert autonómia törekvések erősödtek és eredményesek is voltak. Az 1990-es szerb Alkotmány az addig elért eredményeket szinte teljes egészében leépítette. Vajdaság autonómiája teljesen formálissá vált, a valós törvényhozói hatáskörök elvesztek, vagyonnal nem rendelkezett a Tartomány. 2000-ben a Tartomány önállósága kezdett újraépülni, melynek első eredménye a 2002-ben elfogadott hatásköri törvény lett, majd 2009 őszén végül a megszületett Vajdaság Statútuma, amely új korszakot nyitott az addig több fronton harcoló Tartomány életében.⁶

⁶ Korhecz Tamás: *A Vajdaság Közjogi Helyzete Szerbiában, hatalmi szervezete és hatáskörei a 2009. decemberétől hatályos új törvények fényében – A törvényhozói autonómia és közigazgatási decentralizáció között.* In: *Jog-Állam-Politika*, 2010/3. sz. 53–75. o.

Vajdaság jogállásával a hatályos szerb Alkotmány 41 szakasza foglalkozik. Az 1990-es szerb Alkotmányhoz képest az alábbi különbségek fedezhetők fel a hatályos Alkotmányban Vajdasággal kapcsolatosan. Az új Alkotmány már nevesíti a tartományi tulajdont, kiterjeszti az alább részletezett tartományi feladatok körét, az autonómiát jogként definiálja. Érdekes, hogy nem egyértelmű, hogy az Alkotmány, egy vagy két autonóm tartomány jogi helyzetéről rendelkezik. Több rendelkezésből tűnik úgy, hogy az Alkotmány csak egy, nevezetesen Vajdaság Autonóm Tartomány jogi státusát rendezi. Az Alkotmány külön nem rendezi a Tartomány hatalmi viszonyait, viszont 26 társadalmi területet⁷ határoz meg, amelyben a Tartomány önálló szabályozási jogot kap. A teljesség igénye nélkül ilyen terület a területrendezés és a területfejlesztés, a vadászat, a halászat, a közúti, vasúti, folyami közlekedés rendzése. Ugyancsak önálló szabályozás alá tartozó területnek minősül a tartományi oktatás és egészségügy területe. Ezeket a feladatköröket azért nagyon fontos kiemelni, mert a felsorolásból látható, hogy a törvényhozó az önállóságot biztosító alapvető feladatköröket adott a Tartománynak. Az Alkotmány külön kiemeli, hogy létezik tartományi oktatás. Ez, a mai magyar közigazgatási rendszer, azon belül is a helyi önkormányzatok feladatátrendezésének korában különösen értékelendő rendelkezésnek tűnhet. Mindennek alapján a kérdés tehát marad, azaz, vajon jogállását tekintve minek minősül maga az autonóm tartomány? Egyedi és védett jogosítványokkal rendelkező országrész-e „csupán”, vagy inkább tekinthető a szerb közigazgatási rendszer középszintjének? A vélemények, a kérdésre adandó válasz tekintetében változatos képet mutatnak. Egyesek szerint a Tartomány megtettesíti a területi közigazgatás szintjét, mások szerint az országban betöltött sajátos státusa⁸ nem lehet alapja a területi közigazgatásnak. Az Alkotmány 182. szakasza a következőképpen határozza meg a tartományi státust: „Az autonóm tartományok Alkotmánnyal alapított területi közösségek, melyekben a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat valósítják meg.” A kérdés az, hogy vajon mit jelent a tartományi autonómiához való jog az elmélet és a gyakorlat szintjén? Az Alkotmány 176. szakasza a következőképpen fogalmaz: „A polgárok tartományi autonómiára és helyi önkormányzatra jogosultak, amit közvetlenül vagy szabadon választott képviselőik révén valósítanak meg.” Kiemelendőnek tartom, hogy a szerbiai Alkotmány egy sorban rendelkezik a tartományi autonómiához és a helyi önkormányzáshoz való jogról. Véleményem szerint ez azért nagyon fontos, mert nem kevesebb, mint a közigazgatás területi beosztása van alkotmányos jogként definiálva, de sajnos az Alkotmány adós marad a tartományi autonómiához való jog magyarázatával. Abból, hogy az Alkotmány megadja a lehetőséget, az alkotmányos jogot a „tartományi autonómiához”, az következik, hogy a két nevesített tartomány mellett még számos, akár az egész országot lefedő tartományi szint is létrejöhet Szerbiában. Ennek egy feltétele van, ez pedig az állampolgárok együttműködése. Ha így lenne, akkor véleményem szerint el lehetne azon gondolkodni, hogy be tudja-e tölteni a közigazgatás –

⁷ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006 szám. 183. szakasz.

⁸ A Szerb Köztársaság Alkotmánya egyértelműen úgy rendelkezik, hogy Szerbiának 2 autonóm tartománya van, nevezetesen Koszovó és Metóhia valamint Vajdaság, de csak Vajdaság Autonóm Tartományról rendelkezik részletesen. Koszovó és Metóhia helyzetét egyéb, más alkotmányerejű törvényes rendelkezésekre bízta.

mindenhol egyformán érvényesülő – területi szintjének feladatait a tartomány, vagy sem. Addig azonban, ameddig ez a berendezkedésben megvalósuló asszimmetria fennáll – úgy gondolom –, felesleges területi közigazgatás letéteményeseiként emlegetni a Vajdaság Autonóm Tartományt.

1.3.2. Vajdaság Statútuma és a tartományi hatalmi szervek

Vajdaság Autonóm Tartomány legmagasabb rangú jogszabálya a Statútum. A jogszabályt a szerbiai Népképviselőház számos vita után 2009. végén hagyta jóvá, minek után a tartományi Képviselőház elfogadta. A Statútum sajátossága, hogy bár alkotmányjogi jogforrás, rendelkezései a törvénynek nem mondhatnak ellent, azaz jogforrási hierarchiában a törvény alatt helyezkedik el. A Statútum tartalma kiterjed a tartományi hatalmi szervek rendszerére, az alapértékek és elvek megfogalmazására, a hatalmi szervek hatásköreire, valamint Vajdaság vagyonával és költségvetési forrásaival való rendelkezésekre is.

A következőkben a vajdasági, legfontosabb hatalmi szerveket mutatom be röviden.

Tartományi Képviselőház

A Tartományi Képviselőház, csakúgy, mint köztársasági szinten a Népképviselőház, saját „illetékességi területén” a legmagasabb rangú szervnek minősül. 120 tagját négy évre, közvetlenül választják a Tartomány választópolgárai. A hatáskörei⁹ közül kiemelendő, hogy meghozza és módosítja a Statútumot, tartományi képviselőházi rendeleteket alkot, meghozza a költségvetést és a zárszámadást, megválasztja a tartományi ombudsmant, megválasztja a kormány elnökét és tagjait.

Tartományi Kormány

A Tartományi Kormány, a köztársasági kormány mintájára kapta hatásköreit. Tagjait¹⁰ – ahogy azt fentebb írtam – a Képviselőház választja, ennek értelmében a felelőséggel is a Képviselőháznak tartozik. Legfontosabb hatáskörei közé tartozik a tartományi költségvetés és zárszámadás, a tartományi rendeletek, stratégiák és más aktusok javaslatainak beterjesztése. Alapvető végrehajtó szerepkörében a Tartományi Kormány végrehajtja a Képviselőház által alkotott rendeleteket, összehangolja és irányítja a tartományi közigazgatást, igazgatja a Tartomány vagyonát és rendelkezik vele.¹¹

⁹ Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, A Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/2009. szám. 34. szakasz.

¹⁰ Tartományi Kormány elnökből, egy vagy több alelnökből és a Tartományi Kormány tagjaiból áll.

¹¹ Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, A Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/2009. szám. 48. szakasz.

Tartományi közigazgatás

A tartományi közigazgatás alapvető szabályait elsősorban nem a Statútum, hanem „A tartományi közigazgatásról szóló tartományi képviselőházi rendelet” (a továbbiakban: Rendelet) tartalmazza. A Rendeletet a tartományi Képviselőház 2010 márciusában fogadta el, melyben a jogalkotó többek között a tartományi közigazgatás legalapvetőbb intézményeit valamint a működés alapvető elveit határozza meg. Ahogyan azt fentebb már említettem a tartományi közigazgatás felügyeletéért a Tartományi Kormány felelős. Érdekes, hogy a jogalkotó ennél a kérdésnél nem tesz különbséget a közigazgatás felügyelete és irányítása között. A magyar szabályozás szerint a két tevékenységfajta között alapvető különbségek fedezhetők fel. A szerb, pontosabban a tartományi felügyelet joghatását tekintve, a Rendelet értelmében a magyar, 2011. december 31-ig létező törvényességi ellenőrzés, és a ma érvényesülő törvényességi felügyelet között helyezkedik el. A felügyelő személy, nevezetesen a tartományi közigazgatási felügyelő, alapvetően a tartományi közigazgatási szervek működésének a jogszabályoknak való megfelelését vizsgálja. A tartományi közigazgatás feladatait a Rendelet értelmében 17 tartományi titkárság¹² látja el, amelyeket a Tartományi Kormány egy-egy tagja vezet.

Tartományi ombudsman

Végezetül szót kell ejtenem a Tartomány negyedik, Statútum által intézményesített szervéről. A tartományi ombudsman egy egyszemélyes szerv, melynek elsődleges feladata, hogy önállóságával és függetlenségével védett valamennyi eszközeivel oltalmazza, segítse az emberi jogok érvényesülését a tartományi és a helyi önkormányzati szervek működése során.¹³

Vajdaság Autonóm Tartomány jogállása alapvető szabályainak rövid vizsgálata sajnálatosan nem volt elegendő ahhoz, hogy egyértelmű választ kapjak a legfontosabb kérdésekre. Hol helyezkedik el Vajdaság a szerb államszervezetben? Maga az autonómia mire vonatkozik egyáltalán, és miért csak a szerb állampolgárok egy bizonyos részét illeti meg, mikor a Statútum úgy fogalmaz, hogy „A tartományi autonómia letéteményesei a Vajdaság Autonóm Tartomány polgárai.”¹⁴

¹² A tartományi közigazgatásról szóló tartományi képviselőházi rendelet, Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/09. 45. szakasz.

¹³ A tartományi közigazgatásról szóló tartományi képviselőházi rendelet, Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/09. 61. szakasz

¹⁴ Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, A Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja, 17/2009. szám. 4. szakasz.

2. Portugália közigazgatási beosztása¹⁵

2.1. Portugáliára vonatkozó általános adatok

A dolgozatom következő részében egy másik európai ország, Portugália hasonlóan sajátos közigazgatási berendezkedését, és azon belül az országhoz tartozó két sziget – Madeira és az Azori-szigetek – jogállását vizsgálom meg.

A portugál közigazgatási beosztásra is jellemző, ahogyan azt Szerbiában is láthattuk, hogy nem beszélhetünk klasszikus értelemben vett közép-szintről. Az ország, mind lakosságának számában, mind pedig lakosságának homogenitásában hasonlóságot mutat Magyarországgal. Portugália lakossága hozzávetőlegesen 10 millió, Madeirát 250.000, az Azori-szigeteket körülbelül 240 000 ember lakja.

Az ország elviekben 4 közigazgatási szintre osztható, melyek a következők:

- plébániák – községek (*freguesia*) melyből 4 251 db,
- települések (*município, concelho*), melyből 308 db található az országban,
- adminisztratív régiók, melyek csak az Alkotmányban szerepelnek,
- és végül az autonóm régiók, nevezetesen az Azori-szigetek és Madeira, amelyek autonóm régióknak minősülnek az Alkotmány rendelkezései szerint.

A dolgozat első részében röviden bemutatom az első két szint (plébánia, települések) jogállásának, működésének alapvető szabályait, majd az autonóm régiók jelenlegi helyzetével kívánok foglalkozni.

2.2. Plébániák (községek)

A plébániák a portugál közigazgatási beosztás legalsóbb szinten szervezett közös ügyek szervezésére létrehozott egysége. Az elnevezés az egyházi plébánia szóhoz kötődik, de mára már elvesztette a vallási jellegét. A lakosság „élettérhez való kötődése” leginkább ennél a területi egységnél figyelhető meg. A plébániák főként kisebb, helyi, személyhez kötődő ügyekben járhatnak el: kulturális programok szervezése, karbantartási munkálatok, parkok rendezése, szociális létesítmények fenntartása időseknek, gyermekeknek. Érdekes, hogy a néha a plébánia felelősségvállalása az általa ellátandó feladatok terén túllépi a jogszabályokban elvárt szintet, melynek oka éppen az előbb említett kötődés.

Ahogyan az a fentebb írtakból is kiderül, meglehetősen nagyszámú (4251 db), kis lakosságszámú plébánia működik Portugáliában.

A plébániákban a döntéshozóként – igazodva az Alkotmány 239. cikkének rendelkezéseihez – demokratikusan választott testület működik. Ennek neve plébániagyűlés vagy kis lakosságszám esetén a választópolgárok gyűlése.

A helyi szerv maga határozza meg a belső igazgatási struktúráját annak érdekében, hogy igazodjon a helyi igényekhez és azok kezelésének hatékony biztosításához.

¹⁵ A fejezetet az Európa Tanács vizsgálói által végzett monitoring jelentést feldolgozva készítettem el. (Council of Europe, Local and Regional Democracy in Portugal, CG (10) 5 REV Part II.)

A plébániák bevételeiről elmondható, hogy rendelkeznek a saját feladataik ellátásához szükséges forrásokkal, azonban a megfelelő forrás globális értelemben hiányzik. A bevételi források egy része származhat a helyi adókból, díjakból, amelyeket az engedélyek, bizonyítványok kiállítása után kell fizetni. Ezeket a díjakat azonban csak korlátozott mértékben lehet növelni, tekintettel arra, hogy a lakosság teherbíró képessége – főleg az utóbbi időben – meg lehetőségen korlátozott.

Egyéb bevétel származhat a központi kormányzat által átengedett adókból, és az érintett önkormányzat által kötött szerződésekből. A központi kormányzat által adott adókat 2,5–3%-kal kellene emelni, ahhoz, hogy a feladatfinanszírozás javulhasson.

Fontos kiemelni, hogy a községek jogosultak együttműködni egymással bizonyos feladatok ellátására, tehát társulhatnak. A kooperációk tárgyukat tekintve változatos képet mutatnak, ugyanis egyaránt léteznek belföldi és nemzetközi együttműködések a legalsóbb szinten is.

2.3. Települések

Portugália Alkotmánya szerint a következő közigazgatási egység a települések szintje.

Az Alkotmány 239. cikkének rendelkezései szerint a települések, csakúgy, mint a községek (plébániák) rendelkeznek választott testülettel. Portugáliában minden településnek rendelkeznie kell egy végrehajtó-testülettel és egy tanácskozószervvel. Mindkét testületet 4 évre választják. A végrehajtó-testület a település elnökéből és a lakosságszámhoz arányos számú választott tanácsnokokból áll.

A tanácskozó szerv a település határai között működő plébániák elnökéből és a közvetlenül választott képviselőkből áll. Érdekeség, hogy a plébániák elnökei sokszor a személyhez fűződő támogatottság miatt nagyobb támogatást élveznek a települési választások során, mint a politikai pártok képviselői.

Ugyancsak érdekes vizsgálni a tanácskozó szerv és a végrehajtó testület kapcsolatát.

Ha az üléseik rendjét vizsgáljuk, akkor azt láthatjuk, hogy a tanácskozótestület évente minimum négyszer, míg a végrehajtó testület ennél többet ülészik. A tanácskozótestület nem rendelkezik önálló döntéskezdeményező joggal, a legfontosabb önkormányzati ügyekben (kötségvetés, cselekvési terv) tanácskozhatnak, de az egyetlen lehetősége a testületnek, hogy elfogadja vagy elutasítja a végrehajtó-testület javaslatait. A tanácskozószerv közvetlenül nem támadhatja meg a végrehajtó-testületet, de azzal, hogy nem fogadja el a végrehajtó-testület javaslatait, „blokkolni” tudja annak munkáját.

A gyakorlati tapasztalatok szerint a plébániák elnökei szorosan együttműködnek a végrehajtó-testület elnökével, aki a polgármester. Ennek okán azokban a tanácskozótestületekben, amelyekben sok plébániai elnök van, ott a végrehajtó-testületek javaslatait általában jóváhagyják.

2.4. Régiók

2.4.1. Szárazföldi régiók

Rögtön egy értelmezési kérdéssel kell kezdenem. A portugál Alkotmány által meghatározott régió fogalom, a közigazgatási régió, a szárazföldeken megjelenő, önkormányzattal rendelkező régiókat jelentené. Az erről szóló törvény meghozatalának feltételeként azonban szükséges volt népszavazást kiírni. A szavazást 1998. november 8-én tartották, amikor a feltett kérdésre a válaszadók 49%-ának 64%-a nemmel szavazott.

Az Európa Tanács részéről végzett vizsgálat eredményeként az előadók hangsúlyozták, hogy a Portugáliában töltött idejük alatt az volt a benyomásuk, hogy a lakosság nagy része támogatja a régiók bevezetésére vonatkozó elképzelést, mert úgy véli, hogy bizonyos sürgősen megoldandó kérdésekre – mint például a szárazföld és a tengerpart közötti egyre mélyebb szakadék kezelésére – megoldást jelenthet.

2.4.2. Az autonóm régiók

Portugáliához tartozó két sziget, szigetcsoport Madeira és az Azori-szigetek közigazgatási jogállása az előzőekhez képest egészen más képet mutat.

Madeira a fentiekben kifejtett beosztás alapján 54 db községre (plébánia), és 11 db településre, míg az Azori-szigetek 150 db községre (plébániára) és 19 db településre oszlik. A szigetek autonómiája a kezdetektől megvan és nagyon jól fejlett.

Az Európa Tanács delegációja látogatást tett a fővárosban, Madeirán és találkozott az Azori-szigetek képviselőivel is, melynek során a benyomásuk az volt, hogy nem áll fenn konfliktus az autonóm régiók és a központi kormány között, így és a Charta alkalmazási körének vonatkozásában az alapvető követelményeknek megfelel a nemzeti szint alatti közigazgatási egység. Elmondható, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján a hatáskörök megosztása jól működik a két régió között. Az együttműködés különösen fontos a gazdasági lehetőségek vizsgálata során a feladatok és a vállalt projektek kiosztásánál, átadásánál, az eljárások során a törvényességi elvek figyelembe vételénél, az ellenőrzés különböző formáinál, ami a régiók cselekedeteit éri, valamint a régiók igazságszolgáltatásának szervezésénél.

Egyértelműen meg lehet állapítani, hogy az elmúlt 30 év a jelenlegi demokratikus rendszer működésében jelentős fejlődést hozott, nem kétséges, hogy a régiós kormányzat képes eljárni a saját lakosságának érdekében, azonban némi konfliktus fedezhető fel a régiók és a Parlament közötti hatáskörmegosztásban. A konfliktus fő forrása az Alkotmány 227. cikkének egy homályos rendelkezésén alapul: „a Köztársaság általános érdekű elvei” és „különös érdekű ügyek a régiókhoz”. A régió képviselőinek elmondása alapján a tapasztalat azt mutatja, hogy abban az esetben, ha konfliktus lép fel az érdekek értelmezésével kapcsolatban, akkor az előírások értelmezése az Alkotmánybíróság feladata lesz, aki viszont a központi érdeket helyezi előtérbe.

Összességében elmondható, hogy Portugália által kialakított közigazgatási rendszer létrehozásának alapvetően más okai voltak, mint Vajdaság Autonóm

Tartomány esetében. Portugáliában hiányzik a nagyfokú nemzetiségi sokszínűség, ami Vajdaságot jellemzi. Portugáliában az autonómia megadásának oka elsősorban a földrajzi „kezelhetetlenség” volt.

3. Záró gondolatok

A befejezésben az Európa Tanács által a fent említett határozatban¹⁶ rögzített konklúziókat alapul véve vonom le a következtetéseket az autonóm régiók alkalmazásával kapcsolatban. Ennek alapján elmondható tehát, hogy:

- az autonóm státusnak mindig a központi kormányzat és az autonóm entitás közötti tárgyalásos megegyezésen kell alapulnia,
- el kell ismernie a kormányzatnak is, hogy az autonóm státus a dinamikus fejlődési folyamat része lesz,
- az autonóm státust megalapozó alapelveket az Alkotmányba kell foglalni,
- az autonóm státusra vonatkozó egyezménynek garantálnia kell az autonóm hatóságok megfelelő képviseletét a döntéshozatalban,
- az autonóm entitásoknak rendelkezniük kell helyi szinten demokratikusan választott törvényhozó és végrehajtó hatóságokkal,
- az autonóm státusra vonatkozó dokumentumoknak elő kell írniuk a pénzalapok biztosítását ahhoz, hogy a központi kormányzat által nekik adott funkciókat gyakorolni tudják,
- külön konfliktusfeloldó mechanizmusokat építsenek ki a központi kormányzat és az autonóm régió között,
- ha a különbségek ennek ellenére fennmaradnak a központi kormányzat és az autonóm hatóságok között, akkor a nemzetközi közösség is támogatja a megegyezést.

Véleményem szerint nem feltétlen következménye egy autonóm tartomány kialakításának az önállósodás kiereszkölése, az elszakadás az „anyaállamtól”, ahogyan attól sokan tartanak. Vannak rossz példák, ez kétségtelen, de számos működő rendszer bizonyítja az autonóm régiókban rejlő lehetőséget. Ahogyan arra az Európa Tanács is rámutatott, soha nem az autonómiában kell keresni a hibát, sokkal inkább annak megvalósítási módjában. Úgy gondolom, hogy az autonóm régiók elsősorban nem az államok területi közigazgatásának főszeplői, sokkal inkább saját érdekeiket szem előtt tartó sajátos közigazgatási entitások. Az autonóm régiók létrehozása nem indokolt minden államban. A régiók jogállása egy különleges jogállás, amely alapvetően az illetékességi területén belül, az alkotmányos keretek között, megvalósítja és működteti a saját közigazgatási rendszerét.

¹⁶ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. sz. Határozata (Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1334. (2003).