

BEZA DESSALEGN

A NEM TERÜLETI AUTONÓMIÁRA TETT KÍSÉRLETEK:
AZ ŐSLAKOS NÉPEK TANÁCSAI ETIÓPIÁBAN*

Az etnikai sokszínűség kezelése kapcsán a nem területi autonómia (NTA) fogalma, legalábbis kifejezett és normatív értelmében, sokkal gyakrabban használt fogalom Európában, mint Afrikában.¹ Európában² a NTA különféle összefüggésekben működik, többek között a konfliktusok megoldása, az etnikai kisebbségek jogainak biztosítása,³ valamint a demokratikus és inkluzív politikák kialakítása során.⁴ Ezzel szemben Afrika nagy részén, beleértve Etiópiát, a területi autonómia (TA) vált az egyedüli lehetőséggé az etnikai sokszínűség kezelésére.⁵

Függetlenné válását követően több afrikai ország törekedett a liberális demokrácia eszméjének megvalósítására, elsődlegesen az egyéni jogokra,⁶ és nem a kisebbségi ügyek, etnikai sokszínűség, és ami még fontosabb, a kol-

* A tanulmány korábban megjelent angolul: Experimenting with Non-Territorial Autonomy: Indigenous Councils in Ethiopia, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2(18) 2019, 3-23. p. A fordítás a szerzővel együttműködésben és jóváhagyásával készült.

¹ A szerző tudomása szerint az afrikai NTA-val kapcsolatosan nem igazán létezik átfogó tanulmány, míg Európában több olyan tudományos esettanulmány is íródott, amely a NTA-törekvések gyakorlatáról és alkalmazásáról szól. L. például: MALLOY, Tove H. – PALERMO, Francesco: *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford University Press, Oxford, 2015; SMITH, David J. – HIDDEN, John: *Ethnic Diversity and the Nation State: National Cultural Autonomy Revisited*, Routledge, London, 2012.

² Az európai esettanulmányokról L.: MALLOY, Tove H. – OSIPOV, Alexander – VIZI, Balázs (eds.): *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

³ Az etnikai kisebbség kifejezés a tanulmányban lazább értelemben utal mind az állami, mind az állam alatti szinten jelenlévő kisebbségi csoportokra. Etióp kontextusban azonban az etnikai kisebbségi csoportok, főként az állam alatti szinteken, őslakos és nem őslakos etnikai kisebbségekként is értendők.

⁴ NOOTENS, Geneviève: Can Non-Territorial Autonomy Bring an Added Value to Theoretic and Oriented Analysis of Ethnic Politics, In: MALLOY-PALERMO: *i.m.*, 33–56. p., 34. p.

⁵ KYMLICKA, Will: Emerging Western Models of Multination Federalism: Are they relevant for Africa, In: TURTON, David (ed.): *Ethnic Federalism: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, James Currey, Oxford, 2006, 49–53. p.

⁶ SELASSIE, Alemante G.: Ethnic Identity and Constitutional Design for Africa, *Stanford Journal of International Law*, 29(1), 1992, 19. p.

lektív jogok TA és/vagy NTA általi elismerésére összpontosítva. Ez a hozzáállás több országban csak nemrégiben kezdett el változni.⁷ 1991-ig Etiópia is ugyanígy hasonló utat követett, mielőtt elkezdett volna foglalkozni az országban jelenlévő rendkívüli etnikai sokszínűséggel.

Etiópia etnikai-nemzeti föderalizmusa, illetve a sokak által etnikai föderalizmusnak nevezett rendszere a sokszínűség kezelését illetően területi, valamint részben (nem tisztázott és nehezen értelmezhető) nem területi megoldásokat mutat fel. Főként a szövetségi alkotmány biztosít bizonyos fokú normatív pluralizmust az etnikai csoportok érdekvédelmével kapcsolatosan: (1) szokásjoguk és vallási jogaik elismerése által, valamint (2) a régiók számára elérhető szubnacionális alkotmányos tér által, ami kétségkívül megerősíti a kisebbségek nagyobb fokú védelmének alkotmány által is kiemelt célját. A gyakorlatban azonban a szövetségi berendezkedés nagyrészt az etnikai csoportok igényeinek elősorban TA általi teljesítésén alapul.⁸

Jelen tanulmány Benishangul-Gumuz (BG) szövetségi állam elemzésén keresztül azonosítja be és írja le Etiópia kevésbé vizsgált etnikai-nemzeti föderalizmusának vonatkozásait a nem területi jellegzetességek szempontjából, valamint megvizsgálja, hogy az eddigiekben miben történt előrelépés. Természetesen az etnikai csoportok TA igényeinek teljesítésével összefüggő területi megközelítés kétségkívül megoldásként szolgált az etnikai csoportok kívánásaira, főként azokban az esetekben, amikor az etnikai identitás és terület legalább részben fedik egymást. A szövetségi államok azonban etnikailag annyira különbözőek, hogy az etnikai identitás és a területi jelenlét egybeesését lehetetlen volt elérni. Emellett a politikai légkör az etnikai-nemzeti kisebbségi csoportokat nagymértékben megfosztja az önrendelkezéshez való jog egyes aspektusainak gyakorlásától, mivel ezek a jogok, a legtöbb esetben csupán az uralkodó csoport(ok)ra terjednek ki, aki(k) ellenőrzést gyakorol(nak) a terület és a kormányzati intézmények felett.⁹

⁷ DERSSO, Solomon A.: The African Human Rights System and the Issue of Minorities in Africa, *African Journal of International and Comparative Law*, 20 (2012b), 32–40. p. Ez a hozzáállásbeli változás a különböző népek jogainak az Ember és Népek jogainak Afrikai Kartája által történő elismerésének is köszönhető. Különös sajátossága, hogy magába foglalja a nagymértékben vitatott népek jogait, illetve az afrikai társadalmak csoport-alapú igényeit is igyekszik, legalább normatív szempontból, kielégíteni. Bár az Afrikai Karta nem kifejezetten úgy utal a kisebbségekre, mint védelemben részesítendő jogi kategóriára, a Karta egyedülálló normatív tartalma, mely egyéni és kollektív jogokra is utal, lehetővé teszi e jogok kisebbségi csoportokra történő alkalmazását is. (L.: DERSSO: i.m., 42–69 p.).

⁸ VAN DER BEKEN, Christophe: Ethiopian Constitutions and the Accommodation of Ethnic Diversity: The Limits of the Territorial Approach, In: REGASSA, Tsegaye (ed.): *Issues of Federalism in Ethiopia: Towards an Inventory*, Addis Ababa University Press, Addis Ababa, 2009, 217–300. p., 226. p.

⁹ FISEHA, Assefa: Ethiopia's Experiment in Accommodating Diversity: 20 Years' Balance Sheet, *Regional and Federal Studies*, 22 (4), 2012, 435–473. p.

A területi autonómiával kapcsolatos megszállottság ellenére¹⁰ a BG régió a nem területi őslakos tanácsok kialakításával eltért a bevett jogi és politikai normáktól. A BG tartomány a tanácsok létrehozásával, a terület etnikai sokszínűségének kezelése érdekében, megpróbálta összekapcsolni a területi és nem területi autonómiát. A jelen tanulmány célja, főként a nem területi megközelítés szempontjából, annak vizsgálata, milyen hatáskörrel, háttérrel és intézményi felépítéssel rendelkeznek a tanácsok. Milyen mértékű felhatalmazással, jogkörökkel rendelkeznek a tanácsban résztvevő kisebbségek? Mely tényezők alapján határozzák meg a tanácsban való részvételt, illetve hogyan biztosítják a tanács kedvezményezettjeinek valódi és hatékony részvételét? Rendelkezésre állnak-e a tanácsokban a szükséges jogi és politikai kötelezettségvállalások az autonómia bevezetéséhez?

A bevezetést követően a tanulmány három fő témakört jár körül: az etnikai-nemzeti föderalizmus hátterét és összefüggéseit, valamint a TA-be rendezkedések hiányosságait Etiópiában; a BG régió őslakos tanácsai nem területi jellemzőinek érdemi leírását, illetve annak megvitatását, milyen lépésekre lenne szükség a létező NTA berendezkedések hatékonyabbá tétele érdekében. A tanulmány következtetése szerint a TA-ra, mint az etnikai-nyelvi sokszínűség jogi és politikai megoldására, való folyamatos és nagymértékű támaszkodás rendkívül aláásta a NTA fejlődését, mint az etnikai sokszínűség kezelésében kiegészítő szerepet játszó irányítási formát.

Az etnikai-nemzeti föderalizmus háttere és összefüggései

1991 után az Etióp Népi Forradalmi Demokratikus Front (Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front, EPRDF)¹¹ kísérletet tett a régóta elhúzódó nemzetiségi kérdés megoldására, és az országot etnikai szövetségi állammá

¹⁰ A szövetségi alkotmány 47. cikke alapján Etiópia jelenleg kilenc régióra van felosztva, név szerint: Tigré, Afar, Amhara, Oromia, Szomália, Benishangul-Gumuz, Gambela, Harar és a Déli nemzetek, nemzetiségek és népek régiója (SNNPR). Ezen kívül a kilenc régióban különböző szubregionális közigazgatási egységek felelnek a TA-igények megvalósításáért.

¹¹ Az Etióp Népi Forradalmi Demokratikus Front (ENFDF, Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front/EPRDF) 1989-ben alakult négy etnikai szervezet egyesülésével: Tigré Népi Felszabadítási Front (Tigray People's Liberation Front, TPLF), Amharai Nemzeti Demokratikus Mozgalom (Amhara National Democratic Movement, ANDM), Oromo Népi Demokratikus Szervezet (Oromo People's Democratic Organization, OPDO) és a Déli Etióp Népi Demokratikus Mozgalom (Southern Ethiopian People's Democratic Movement, SEPDM). Míg az uralkodó párt négy tagja gyakorolja a hatalmat a négy legnagyobb szövetségi államban, az EPRDF párt öt szövetségese teszi ugyanezt a fennmaradó öt szövetségi államban, tehát a koalíciós pártok és szövetségeseik gyakorlatilag ugyanazt az erőt képviselik.

alakította.¹² Az állam szövetségi átalakítását követő jelentős változások főként arra irányultak, hogy megoldást találjanak az etnikai problémákra. E rendelkezések a konfliktusok jellegét is megváltoztatták és egy újfajta többségi-kisebbségi viszonyrendszert alakítottak ki.¹³

A szövetségi felosztás mögött húzódó szándék az etnikai csoportok jogainak biztosítása volt (akik a legtöbb esetben politikailag aktívak és mobilizálhatóak)¹⁴ az etnikai alapon felosztott területeken belül, ahol különböző gazdasági, szociális, kulturális és politikai jogokat élveznek. Az említett csoportokat különálló etnikai csoportokként ismerték el, illetve az Etióp Szövetségi Demokratikus Köztársaság (FDRE) alkotmánya alapján a Nemzetek, nemzetiségek és népek (NNN – ‘Nations, Nationalities and Peoples’, NNPs)¹⁵ kategóriájába tartoznak. Az ötlet megvalósítása érdekében az etnikai területi egységek (etnikai) régiók és szubregionális közigazgatási egységek formájában kerültek kialakításra.¹⁶ Kefale az új berendezkedés leírásakor megállapítja: „Az Etiópiában létrejövő etnikai föderalizmus, azzal, hogy a »szuverenitást« az etnikai csoportokra ruházta át, új jogosultsági rendszert vezetett be. Ennek megfelelően azok az etnikai csoportok, amelyek a kijelölt etnikai szülőföldjükön élnek jogosultságot szereztek, míg azok, amelyek különböző okok miatt nem az említett területen élnek, nem szereznek jogosultságot. A

¹² Az Etióp Szövetségi Köztársaság alkotmányának rendelkezései ezt három módon szemléltetik. Először, a nemzeti-etnikai feltételeken alapuló kilenc szövetségi állam berendezkedésével, másodsor és harmadszor pedig az önrendelkezéshez való jog, illetve az ország népeinek szuverén joggyakorlása által, mellyel kizárólagosan az etnikai csoportok, illetve az alkotmány szavaival élve, a „Nemzetek, nemzetiségek és népek” vannak felruházva. Kymlicka találóan különbséget tesz a nyugati többnemzetiségű föderalizmus és az etióp államok etnikai föderalizmusa között: „egyik nyugati államban sincs általános megegyezés arról, hogy minden etnikai-nemzeti csoportnak joga lenne az önrendelkezésre, illetve nem került bevezetésre olyan többnemzetiségű föderalizmus, mely e jog elismerésén alapul, nem is beszélve arról, hogy a szuverén hatalom a Nemzetek, nemzetiségek és népek kezében összpontosulna” (KYMICKA: i.m., 55 p.). Továbbá, és ami a legfontosabb, az a tény, hogy Etiópiában az állami ideológia, berendezkedés és mozgósítás leginkább az etnicitáson alapul, mely alapján minden állami tevékenység etnikai dimenzióban mozog, így az etiópiai föderalizmust inkább etnikai-vá, mintsem többnemzetiségűvé teszi (KEFALE, Asnake: *Federalism and Ethnic Conflict in Ethiopia: A Comparative Study of the Somali and Benishangul-Gumuz Regions*, University of Leiden, 2009, 29. p.).

¹³ KEFALE: i.m., 4. p.

¹⁴ Bár sokáig az a nézet volt meghatározó, hogy az etióp szövetségi berendezkedés önrendelkezési jogot biztosított azoknak a csoportoknak is, melyek erre nem törekedtek (DONHAM, D.: Introduction, In: JAMES, Wendy – DONHAM, Donald L. – KURIMOTO, Eisei – TRIULZI, Alessandro (eds.): *Remapping Ethiopia: Socialism and After*, James Currey, Oxford, 2002, 9–32. p.

¹⁵ L. például: a szövetségi alkotmány preambulumát, illetve 8. és 39. cikkét.

¹⁶ Például Oromia államban nem működik etnikai helyi önkormányzat, mely az etnikai kisebbség jogait a tartományi szint alatt érvényesíthetné.

szövetségi és helyi állampolgárság ősi etnikai szintre való szűkítése nemcsak az újonnan bevándorlókat fokozta le új kisebbségekké, de azokat a csoportokat is, akik a hivatalosan meghatározott etnikai szülőföldjükön kívül élnek.”¹⁷

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a politikailag elismert etnikai csoportok, amelyek majdnem minden esetben egy bizonyos terület birtokosainak számítanak (legyen a régió akár részben, akár egészében szubregionális közigazgatási egység), őslakos és nem őslakos csoportokra lettek felosztva.¹⁸ Míg az előbbi (főként az újonnan megalakult etnikai egységekben élő kisebbségből lett többségi csoport) kizárólagos tulajdonjoggal rendelkezik a terület, valamint a közintézmények ellenőrzését illetően, az utóbbi (beleértve a politikailag elismert, azonban etnikai szülőföldjükön kívül élőket) háttérbe szorul és csekély vagy semmi reménye nem marad a politikai, kulturális, nyelvi és gazdasági önrendelkezésre.

Ezen a ponton fontos részletesebben is kifejtteni az őslakos és nem őslakos kifejezéseket. Az őslakos fogalommal kapcsolatosan a nemzetközi emberi jogi normák alapján értelmezett és kialakított joggyakorlat etióp kontextusban hiányosan létezik. Ennek ellenére Etiópiában számos kisebbségekről szóló tanulmány használja az őslakos és nem őslakos kifejezést annak érdekében, hogy leírja, illetve különbséget tegyen e csoportok között.¹⁹ Jogi értelemben, Etiópiában az őslakos népek léte nincs normatív vagy intézményi szinten elismerve, a BG és Gambela szövetségi államok alkotmányai kivételével.²⁰ Hurst Hannum az őslakos népek hazai jogalkotásban betöltött szerepének vizsgálatával kapcsolatban kifejti: „Az őslakos népek helyzetét, valamint az őket érintő politikákat alkotmányos rendelkezések, rendeletek és a vonatkozó bírósági határozatok rendezik. Sok esetben az egyenlőségre és diszkriminációmentességre vonatkozó általános rendelkezések kiegészülnek a »hátrányos helyzetű«, »törzsi« vagy »őslakosok« jogainak védelme érdekében létrehozott kivételes intézkedésekkel. Az egyéb rendelkezések az állam felé állapítanak meg általános jogi kötelezettséget az őslakos csoportok gazdasági és szociális fejlődésének támogatása és elősegítése érdekében.”²¹

¹⁷ KEFALE: *i.m.*, 6. p.

¹⁸ VAN DER BEKEN, Christophe: *Unity in Diversity – Federalism as a Mechanism to Accomodate Ethnic Diversity: The Case of Ethiopia*, Lit Verlag, Germany, 2012, 246. p.

¹⁹ Uő.: Ethiopia: Constitutional Protection of Ethnic Minorities at the Regional Level, *Africa Focus*, 20, 2007, illetve FESSHA, Yonatan Tesfaye – VAN DER BEKEN, Christophe: Ethnic Federalism and Internal Minorities. The Legal Protection of Internal Minorities in Ethiopia, *African Journal of International and Comparative Law*, 21 (1), 2013, 32–49. p.

²⁰ L.: BG állam alkotmányának 2. cikkét, valamint Gambela alkotmányának 46. cikkét.

²¹ HANNUM, Hurst: New Developments in Indigenous Rights, *Virginia Journal of International Law*, 28, 1988, 649. p. Hannum az indiai és pakisztáni alkotmányokat említi példaként, melyek alaposan kidolgozott rendelkezéseket tartalmaznak az őslakos törzsekkel, illetve törzsi területekkel kapcsolatosan, és a központi kormányzat közvetlen irányítása alatt félig autonóm területeket alakítanak ki.

Hannum kifejti, hogy az őslakos népekkel szembeni nemzeti (belső jogi) bánásmód két szempontból vizsgálható. Az első, hogy az állam az őslakosok számára különleges jogállást biztosít, mely védi, illetve kivonja őket egyes állampolgári kötelezettségek teljesítése alól; ez azonban korlátozza is őket bizonyos jogok élvezetét illetően.²² Ez megjelenhet az elismert őslakos népek jogait és kötelezettségeit lefektető általános jogelvekben. A második eset, amikor az őslakos népek ugyanazokkal a jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, melyekkel az államban élő többi állampolgár, emellett azonban az egyéb hátrányos helyzetű csoportokhoz hasonlóan különleges igényekkel lépnek fel.²³ Ennek megfelelően az őslakos népek tényleges egyenlőségének és a diszkriminációmentességének elismerésére, illetve arra van szükség, hogy a szélesebb társadalom helyzetével azonos státuszt élvezhessenek.

A fent említettek fényében azonban a két szövetségi állam alkotmánya, annak ellenére, hogy népességük egy részét őslakosként tüntetik fel, nem biztosítottak többletjogokat az elismert őslakos nemzetiségeknek.²⁴ Nemzetközi szinten az általánosan elfogadott nézet az, hogy az őslakos népek jogaival foglalkozó nemzetközi jogi dokumentumok sokkal hangsúlyosabb és részletesebb kitételeket tartalmaznak, mint a kisebbségi jogi dokumentumok.²⁵

Ugyanakkor az őslakos és nem őslakos népek meghatározásánál követett etióp megközelítés inkább a szövetségi felépítést és politikai kontextust veszi figyelembe, mintsem az őslakos népekre vonatkozó érdemi nemzetközi szabályozást. Az őslakos/nem őslakos ellentét még láthatóbbá válik, amikor a régiók politikai elrendezését és ennek bizonyos etnikai (őslakos) csoportokra történő felosztását vizsgáljuk, ami e csoportokat politikailag domináns helyzetbe hozza, míg a többi (nem őslakos) csoport állandó kisebbségi státuszba kerül. Ahogyan Van der Beken találóan megfogalmazta: „... a régiókon belül az etnikai csoportok két kategóriáját különböztetjük meg: az őslakos és a nem őslakos kisebbségeket. Őslakos kisebbségek azok az etnikai csoportok, akik hagyományosan a régió területén éltek; tehát a régióban őslakosnak számítanak. Nem őslakos csoportok azok, akik a közelmúltban vándoroltak a régióba, így valamely más régióban számítanak őslakosnak. E csoportokat belső bevándorlóknak is hívhatjuk. Az őslakos kisebbségeknek joguk van a saját

²² *Uo.*, 649. p.

²³ *Uo.*, 649. p.

²⁴ Gambela és BG alkotmányai kizárólag az őslakos népek számára biztosítják az önrendelkezéshez való jogot, mint alkotmányaik legfontosabb jogát. Mivel azonban az őslakos népek a számukra megalapított két államon belül már különféle kiváltságokat élveznek, az önrendelkezéshez való jog részükre történő kiterjesztése sokkal inkább tekinthető a régióban élő többi etnikai csoporttal szembeni korlátozásnak, mintsem az őslakos népek számára biztosított többletjognak.

²⁵ HANNIKAINEN, Lauri: *Self-Determination and Autonomy in International Law*, In: SUKSI, Markku (ed.): *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1998, 79–95. p., 79, 89. p.

szubregionális területi kormányzathoz, valamint képviselőhöz a regionális intézményeken belül; ugyanakkor a nem őslakos kisebbségek nem élveznek ilyen különleges védelmet az adott régióban és csupán kis mértékben biztosítottak számukra az egyéni jogok.”²⁶

Néhány szövetségi állam azonban kiterjesztette az őslakos népek számára biztosított alkotmányos kiváltságokat egyes, a tartományban élő, nem domináns pozícióban lévő csoportokra, például az afari alkotmány az argoba népet őslakosnak nevezi. Az amharai alkotmány különleges kollektív jogokat biztosít az agew himra, awi és oromo kisebbség számára, ami alapján feltételezhető, hogy e csoportokat a régióban őslakosként tartják számon.²⁷ Külön nyilatkozattal hozták létre az argoba kisebbségi csoport részére a Woreda különleges nemzetiségi kerületet.²⁸ Nemrégiben Amhara szövetségi állam a kemant őslakos csoportra terjesztett ki néhány kiváltságot és egyfajta TA-t biztosított számukra.²⁹

Ehhez hasonlóan Tigré őslakosként ismeri el az irob és kunama csoportot, így a védelmi mechanizmusok rájuk is vonatkoznak.³⁰ Ezzel ellentétben az orómiai és szomáliai alkotmányok alapján a védelmi mechanizmusok csupán az oromo és szomáliai etnikai csoportokat érintik, a régióban élő többi etnikai csoportot nem kezelik őslakosként.³¹ Az említett feltételek alapján elmondható, hogy egyes etnikai csoportok kiválasztása, illetve a részükre különjogok biztosítása nagyrészt politikai döntésen, és nem a nemzetközi emberi jogi elveken nyugvó, törvényes gyakorlaton alapul. Következésképpen, Etiópia összes állama ugyanazt a megközelítést alkalmazza az etnikai sokszínűség védelmével és elismerésével kapcsolatban. „Az etnikai jogok alkotmány általi biztosítása az őslakos népekre korlátozódik”,³² illetve, egyes esetekben, a gondosan kiválasztott egyéb kisebbségekre.

A területi megközelítés korlátai és a politikai gyakorlat iránya

Etiópia szövetségi modellje a kisebbségek számára létrehozott etnikai területi egységeken alapul, melynek köszönhetően kihasználhatják a szövetségi felosztás előnyeit. A kisebbségi igényeket figyelembe vevő TA Etiópiában két

²⁶ VAN DER BEKEN: *Unity in Diversity*, 246. p.

²⁷ *Uo.*, 294–296. p.

²⁸ *Uo.*, 241–242. p.

²⁹ Proclamation 229/2015, The Kimant Nationality Special Woreda of the Amhara National Regional State Establishment Proclamation [A 2015/229 sz. Nyilatkozat, A kimant nemzetiség az Amhara Nemzeti Regionális Államon belüli különleges Woreda régió Megalapításáról], *Zikre Hig*, Vol. 21, No. 20, Bahir Dar University, 2015. október 11. Szintén L.: a Föderáció Tanácsa által a Kemant ügyben hozott ítéletet, 2007. június 17.

³⁰ VAN DER BEKEN: *Unity in Diversity*, 246. p.

³¹ *Uo.*, 246. p.

³² *Uo.*, 246–247. p.

megközelítésen alapul: az első alapján a szövetségi alkotmány kilenc szövetségi államot határoz meg, melyeket nagyrészt, ha nem kizárólag, etnikai-nyelvi alapon vannak felosztva, jogokat biztosítva a kiválasztott etnikai csoportok számára, beleértve önkormányzati jogaikat is.³³ A második, hogy a kialakított egységeken belül etnikai alapon működő helyi önkormányzatokat (szubregionális igazgatás) alakít ki, mely által a többi nagyobb etnikai-nemzeti csoport számára is igyekszik önkormányzatiságot biztosítani, melyek egyedül nem képesek saját régió létrehozására.

Az említettek megszervezése abból a feltételezésből indul ki, mely alapján a területi (politikai) határok legalább bizonyos mértékig egybeesnek az etnikai-nemzeti csoportokkal.³⁴ Azonban ez az etióp szerkezeti felépítés egyik legnagyobb korlátozása is. Figyelmen kívül hagyja, többek között a közös politikai történelmet, mely heterogén területeket eredményezett, ahol különféle etnikai háttérrel rendelkező lakosok, illetve olyan csoportok tömörültek, melyek bizonytalanok etnikai hovatartozásukban és abban, mely csoporttal szeretnék azonosítani magukat.³⁵

Ez a megközelítés azonban nem veszi figyelembe az egyéb tényezőket, melyek az etnikai hovatartozáson túli jellemzőket, az eltérő identitásokat hangsúlyozzák.³⁶ A 77 etnikai-nemzeti csoport mellett csupán kilenc területi egység elismerése nyilvánvalóan magyarázza az etnikai csoportok és a TA-igények közötti ellentmondást. Az etnikai helyi önkormányzatok szintén igyekeznek kiválasztani bizonyos etnikai csoportokat, ami helyi szinten is felveti ugyanazt a többségi-kisebbségi dilemmát.³⁷

Gyakorlati szempontból többen egyetértenek abban, hogy az etióp föderalizmus értelmezésénél elsődlegesen az alkotmányos szerkezet és a politikai gyakorlat közötti és különösen a pártrendszer működése közötti, kapcsolatot kell megvizsgálnunk.³⁸ 1991 óta az Etióp Népi Forradalmi Demokratikus

³³ Tigré, Afar, Amhara, Oromia és Szomália szövetségi államban nemcsak az állam lett elnevezve a területen élő csoport alapján, de a területet és a kormányzati intézményeket is e csoport irányítja. A többi régióban szintén olyan csoportok alakulnak, melyek a többieket kirekesztve irányítják a régiót.

³⁴ FISEHA, Assefa: *Federalism and the Accommodation of Diversity in Ethiopia: A Comparative Study*, *Artistic Printing Enterprise*, 2007, 253. p.

³⁵ Uo., 256 p., idézve: CLAPHAM, C.: *The Political Framework: Controlling Space in Ethiopia*, In: JAMES-DONHAM-KURIMOTO-TRIULZI (eds.): *i.m.*, 9-32. p.

³⁶ FISEHA: *Federalism...*, 256. p.

³⁷ Uó.: *Intra-Unit Minorities in the Context of Ethno-National Federalism in Ethiopia*, *Ethiopian Journal of Federal Studies* 3 (1), 2016, 58 p. A kisebbségből lett többségnek nem érdeke, hogy a regionális kisebbségekkel foglalkozzon. Továbbá a helyi önkény korlátozásához szükséges alkotmányos és intézményi garanciák nem lettek meghatározva.

³⁸ Uó.: www.cmi.no/publications/file/769-ethnic-federalism-in-a-dominant-party-state.pdf in *The Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism*, In: TURTON, David (ed.): *Ethnic Federalism: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, James Currey, Ox-

Front (EPRDF) az állam legerősebb pártjának számít és hatalma sok tekintetben korlátlan.

Választási szempontból a párt abszolút jogalkotási többséggel rendelkezik és teljes körű végrehajtói ellenőrzést gyakorol. Kormányzati szempontból monopol helyzetben volt a politikaalkotás, az egyes folyamatok és közbeszéd alakítására és megváltoztatására vonatkozóan. Alkupozióját illetően a társadalmi, állami és politikai szereplőkkel való vertikális és horizontális együttműködéseknel rendkívül asszimetrikus kapcsolatok jellemezték, ami a párt javára mozdult el.³⁹

Ennek több komoly következménye van, általánosságban véve a kisebbségek, különösen a regionális kisebbségek jogainak biztosítása és politikai részvétele szempontjából, mindenekelőtt pedig a szövetségi államok autonómiájára van kihatással. Mivel a legfontosabb politikai döntések, valamint a meghatározó politikai személyek megválasztása és kinevezése az EPRDF párt központi csatornáin keresztül zajlik, ez meggátolja az etnikai kisebbségek számára, az etnikai föderalizmus által ígért autonómia megvalósulását. Ennek következtében a döntéshozók felhatalmazása, reprezentativitása és az etnikai közösségek felé történő elszámoltathatósága további akadályokba ütközik.⁴⁰

Másodszor a 2005-ös választásokat követő válság után az EPRDF még inkább megerősítette vezető pozícióját, így észrevehető, hogy az ellenzéki pártoknak nincs lehetőségük a politikai részvételre; még korábbi engedményeiket is, melyek biztosították névleges képviselőtüket a szövetségi, illetve regionális törvényhozói testületekben, eltörölték.⁴¹ Egyéb lehetőségek hiányában a politikai tér effajta kizárólagos birtoklása rendkívül hátrányos helyzetbe hozza a regionális kisebbségeket, oly mértékig, hogy már az EPRDF apparátusán keresztül sem tudják képviseltetni magukat.

Vitathatatlan, hogy a legfrissebb fejlemények az erőegyensúly növekvő változását jelzik, ami a központot befolyásoló régiók javára billen el.⁴² Azonban még e körülmények között is rendkívül kétséges, hogy a régiók e befolyásukat arra használják-e fel, hogy a regionális sokszínűség kezelésével kapcsolatban eltérő forgatókönyv szülessen.

ford, 2006, 131–164. p.; GUDINA, Merera: *Ethiopia: Competing Ethnic Nationalisms and the Quest for Democracy, 1960s-2011*, Chamber Printing House, Addis Ababa, 2011; FISEHA: *Ethiopia's Experiment...*; AALEN, Lovise: *Ethnic Federalism in a Dominant party State: The Ethiopian Experience 1991-2000* (2002), <www.cmi.no/publications/file/769-ethnic-federalism-in-a-dominant-party-state.pdf> (letöltve: 2016. 05. 16.).

³⁹ TEDLA, Alemayehu Eyasu: *The Role of Historical Legacy in the Emergence of One-party Dominance: The Case of the Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF)*, Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in Development and Governance, University of Duisburg-Essen, 2011, 47. p.

⁴⁰ FISEHA: *Federalism and the Accommodation of Diversity in Ethiopia...*, 2007, 261–262. p.

⁴¹ Uő.: *Intra-Unit Minorities...*, 2016, 35–36. p.

⁴² *Uo.*, 36–37. p.

Az őslakos népek tanácsai BG-ban: a NTA új paradigmái?

BG szövetségi állam az etióp föderáció kilenc szubnacionális egységének egyike. A terület különleges politikai, demográfiai és etnikai profillal rendelkezik, ami megkülönbözteti az ország többi régiójától.⁴³ Ezzel összefüggésben az egyik legmeghatározóbb elem az alkotmány által is elismert őslakos etnikai csoportok jelenléte,⁴⁴ melynek folytán a régió többi etnikai csoportja nem számít őslakosnak. Ezt az alkotmány általi kettősséget a politikai gyakorlat is követi, mely különböző jogokat biztosít az előbbi csoport számára, míg az utóbbi csak korlátozott részvételi és önkormányzati jogokkal rendelkezik.

Az utóbbi évszázadban a régió földrajzi és politikai perifériának számított, így Etiópia többi részéhez képest háttérbe szorult.⁴⁵ Ez valószínűleg magyarázatot ad arra, hogy a régió egyértelműen előnyben részesít öt őslakos etnikai csoportot (berta, gumuz, shinasha, mao és komo), melyek együttesen (politikailag) domináns csoportokat alkotnak.⁴⁶ Ennek eredményeképpen két ellentétes érdek ütközik a régióban.⁴⁷ Az egyik a regionális szint alatti őslakos etnikai csoportok területi autonómiájának biztosítása és ennek kihívásai.⁴⁸ Ennek értelmében⁴⁹ az önkormányzati jogokat biztosító etnikai helyi önkormányzatok létrehozása rendkívül fontos feladat, mely a számszerű kisebbségben lévő őslakos nemzetiségeket képviseli,⁵⁰ valamint a nem őslakos csoportok végleges politikai befolyásához vezet.

⁴³ JAMES, Wendy: No Place to Hide: Flag-Waving on the Western Frontier, In: JAMES-DONHAM-KURIMOTO-TRIULZI (eds.): *i.m.*, 259-275. p.

⁴⁴ BG alkotmányának 2. cikke.

⁴⁵ YOUNG, John: Along Ethiopia's Western Frontier: Gambella and Benishangul in Transition, *The Journal of Modern African Studies* 37 (2), 1999, 321-346. p.

⁴⁶ A 2007-es népszámlálás alapján az őslakos népek a szövetségi állam lakosságának 57,46%-át, míg a nem őslakos népek 42,54%-át teszik ki.

⁴⁷ DESSALEGN, Bezalet: Wherein Lies the Equilibrium in Political Empowerment? Regional Autonomy versus Adequate Political Representation in the Benishangul-Gumuz Region in Ethiopia, *Acta Humana* 3, 2015, 31-51. p.

⁴⁸ Alkotmányos értelemben, a tartomány alkotmánya az öt őslakos etnikai csoport számára öt nemzetiségi önkormányzatot (etnikai alapon működő helyi önkormányzat) alakít ki. A gyakorlatban azonban ezek az etnikai alapú helyi önkormányzatok nem jöttek létre. További tudnivalók alább, az őslakos tanácsok intézményi felépítéséről, jogköreiről és elért eredményeiről szóló részben olvashatóak.

⁴⁹ Például BG módosított alkotmányának 34. cikke az őslakos etnikai csoportok számára csupán a közhivatal viselés jogát biztosítja. A 39. cikk alapján a regionális szint alatt megvalósuló TA szintén az őslakos csoportok számára van fenntartva.

⁵⁰ YINTISO, G.: Resettlement and the Unnoticed Losers: Impoverishment Disaster Among the Gumuz in Ethiopia, *Human Organization* 62 (1), 2003, 53. p. Ez a történelmi falusiasításból, valamint az előző rezsimek áttelepítési programjából és a régióba irányuló különleges migrációból ered, hiszen a régió nagy fejlesztési projektek célpontja, mely az ország más részeiből származó (belső) migráns munkavállalók ezreit vonza.

Másrészt azonban a régióban élő jelentős, nem őslakos csoportok (melyek a régióon belüli népesség csaknem felét teszik ki) nem csupán TA-t, valamint igazságos politikai részvételt követelnek, de szeretnének gondoskodni jövőjükéről is.⁵¹ Ennek ellenére a tendencia azt mutatja, hogy az őslakos etnikai csoportok mind jogilag, mind a gyakorlatban korlátozzák a nem őslakos csoportok megfelelő és hatékony képviselőit. Effajta ellentétes érdekek megléte mellett hozták létre az őslakos népek tanácsait.

Az őslakos népek tanácsainak intézménye, hatáskörei és eredményei

A BG régió 2002-es alkotmánya négy szintű igazgatási rendszert határoz meg: a szövetségi államot, a Nemzetiségi Kormányzatot (NK, Administration of Nationalities – AN), a Woreda körzetet és a Kebele területet (a legkisebb igazgatási egység a Woreda alatt). E alkotmányos garancia ellenére az öt őslakos etnikai csoport (berta, gumuz, shinasha, mao és komo), habár jogilag és politikailag a tartomány birtokosaiként ismerik el őket, nem rendelkeznek teljeskörűen működő nemzetiségi kormányzattal.⁵² A NK-tól eltérően, melynek egyedüli célja az etnikai kisebbség jogainak biztosítása,⁵³ a Woreda és Kebele területek létrehozása pusztán eszköz volt csupán a hatalom decentralizálásához a legalacsonyabb közigazgatási egységek szintjére,⁵⁴ anélkül, hogy azt a kisebbségi érdekekhez próbálták volna igazítani. Ennélfogva most az történik, hogy a tartomány közigazgatási szempontból három részre osztotta fel magát: az Asosa rész a berta, Kamashi a gumuz és a Metekel a gumuz és a shinasha néphez tartozik; illetve a Mao-Komo terület különleges körzetként működik.⁵⁵

A NK a kisebbségi jogok biztosítását a TA és NTA bevezetése által kívánja elérni. Mivel a NK egy igazgatási struktúra, mely a zónák és a speciális körzetek helyébe lép, kialakítása során figyelembe vették a meghatározott területi határokkal rendelkező etnikai csoportok érdekében létrehozott területi igazgatást.⁵⁶ Mivel ez az etnikai területi igazgatás területi alapon végzi feladatait, a NTA-val kapcsolatos komponense a meghatározott NK-n kívül végzi tevékenységeit. Egy példa lehet erre az, amikor a shinasha NK a gumuz

⁵¹ DESSALEGN, Bezalet: *Ethnic Federalism and the Right to Political Participation of Regional Minorities in Ethiopia*, Addis Ababa University, 2016, 162–177. p.

⁵² Ennek oka, hogy a NK, melynek feladata az etnikai kisebbségi jogok biztosítása volt, az alkotmányos intézkedések ellenére nem vált teljesen működőképessé.

⁵³ L.: BG alkotmányának 45 (1) és 74. cikkét.

⁵⁴ L.: BG alkotmányának 87. és 103. cikkét.

⁵⁵ WODISHA, Belay: *Nationality Self-Government and Power Sharing Schemes: The Case of Gumuz Region*, MA Thesis, Benishangul Ethiopian Civil Service College, 2010, 64–65. p.

⁵⁶ Ez a gyakorlatban berta NK-t, gumuz NK-t, shinasha NK-t, mao NK-t és komo NK-t jelent.

NK-ban végez tevékenységeket a gumuz NK-n belül élő shinasha csoport kulturájához és nyelvéhez köthetően.

Az alkotmány alapján a NK, mely a tartományi parlamentnek tartozik felelősséggel,⁵⁷ törvényhozói, végrehajtói és igazságszolgáltatási jogkörrel rendelkezik,⁵⁸ mely jogokat a következő intézmények gyakorolják: Népképviselők Tanácsa (törvényhozói: e tanulmány őslakos népek tanácsaként utal e szervre), Népképviselők Kormánytanácsa (végrehajtói) és a Népképviselők Kormányzatának Bírói testülete (bírói). Az alkotmány alapján külön jogszabályba foglalták az őslakos népek tanácsainak és hivatalainak működését, hatáskörét, feladatait és belső működését,⁵⁹ illetve az öt őslakos etnikai csoport számára öt törvényhozói nem területi őslakos tanácsot hoztak létre, melyek 2014 májusa óta működnek.⁶⁰

Az őslakos népek tanácsai, többek között, a következő fontos jogkörökkel rendelkeznek: a NK munkanyelvének meghatározása,⁶¹ a nemzetiségek nyelvének védelme szóban és írásban; e nyelvek, valamint a kulturális örökség fejlesztésének, megőrzésének, kifejezésének, előmozdításának és terjesztésének segítése.⁶² A 2008/73 számú Kiáltvány (proklamáció) 3(4) cikke a nem területi jellegűt a következőképpen magyarázza: a tanácsi kormányzat hierarchiája szempontjából határokat kell szabni a tényleges kormányzati és hivatali hatáskörök teljesítésénél; bár az alkotmány 39. cikke alapján a nemzetiségi ügyekkel kapcsolatos jogok és kiváltságok védelmével és megőrzésével összefüggésben korlátlan jogkört gyakorol. Ez alapján egyértelmű, hogy a teljes NK mind területi, mind nem területi jogköröket is birtokol. A gyakorlatban azonban, nem területi értelemben, csak a NK jogalkotó ága (őslakos népek tanácsa) működik.

Van der Beken megjegyzi, hogy a Kiáltvány különbséget tesz a NK hatásköreinek két kategóriája között: az „általános kormányzati és igazgatási hatáskörök” és a „nemzetiségi ügyek” között.⁶³ Az általános kormányzati és igazgatási jogkörök a területi illetékességgel, míg a nemzetiségi ügyek – melyeknek meghatározása „olyan ügyek, melyek a nemzetek és nemzetiségek

⁵⁷ BG alkotmányának 75 (3) cikke.

⁵⁸ BG alkotmányának 74 (2) cikke.

⁵⁹ Proclamation No. 73/2008, BG regional state proclamation enacted to determine the organization, powers, functions and internal working procedures of nationalities councils and their offices [A 2008/73 Kiáltvány. BG szövetségi állam proklamációja a nemzetiségi tanácsok és szervei felépítésének, hatáskörének, feladatainak és belső működésének jogi szabályozásáról], *Assosa*, No. 4, Year 13, 1 November, 2008.

⁶⁰ VAN DER BEKEN, Christophe: *Federalism at the Regional Level: Unity in Diversity in Ethiopia's Multi-Ethnic Regions*, Paper Presented at the 17th International Conference of Ethiopian Studies, Addis Ababa, Ethiopia, 2009, 5. p. A 2008/73 Nyilatkozat, 2. cikke. Ennek megfelelően berta, gumuz, shinasha, mao és komo NK jött létre.

⁶¹ BG alkotmányának 75 (3)(a) cikke.

⁶² BG alkotmányának 75 (3)(b) cikke.

⁶³ VAN DER BEKEN: *Unity in Diversity*, 263. p.

jogait, a nyelvi jogok beszédben és írásban való használatát, a történelmi örökség fejlesztését, megőrzését, kifejezését, támogatását és terjesztését jelentik a szövetségi rendszerben, valamint a szövetségi és tartományi alkotmányok alapján”⁶⁴ – a nem területi jelleggel függnek össze. Figyelembe véve, hogy a területen kívüli hatáskörök az őslakos etnikai csoportok nyelvi és kulturális jogainak védelmére és megőrzésére vonatkoznak a számukra de facto kijelölt területen kívül, a tanácsok például nem területi alapon működő iskolai létesítményeket alapíthatnak.⁶⁵

Mindemellett azonban a NK, és különösképpen az őslakos népek tanácsai, nem rendelkeznek megfelelő jogalkotási hatáskörrel. Először is a tanácsok közvetlenül a tartományi parlamentnek tartoznak felelősséggel.⁶⁶ Másodsor a tartományi alkotmány csak arra ad lehetőséget, hogy a tanácsok irányelveket alkossanak, melyeknek összhangban kell lenniük a tartományi jogszabályokkal.⁶⁷ A tanács működési elveit külön végrehajtási irányelvvel szabályozták, mely alapján mind az öt őslakos etnikai csoport 75 tagból álló tanácsot hozott létre.⁶⁸

Az őslakos népek tanácsainak 75 tagját öt évre választják.⁶⁹ A területi alkotmány 75 (1) cikke kimondja: „Minden nemzetiségi tanács a Woreda Tanács tagjaiból választ tagokat, illetve speciális feltételek mellett a Tartományi Tanács tagjaiból is”.⁷⁰ E rendelkezés alapján a tartományi tanács (parlament) egy bizonyos őslakos csoportot képviselő tagjai automatikusan az őslakos tanácsok tagjai is. Így a fennmaradó, be nem töltött helyeket a Woreda Tanácsból megválasztott tagok töltik be.⁷¹ A Woreda Tanács tagjai közül való választás különös szempontok szerint történik.⁷² Az azonban nem egyértelmű, mit jelent pontosan a speciális, különös szempont kifejezés, illetve hogy ez a gyakorlatban valamilyen különleges választási folyamatot vagy külön-

⁶⁴ 2008/73 Kiáltvány 2 (11) cikk.

⁶⁵ A tanulmány legtöbb adatának összegyűjtésére a szerző régióban tett látogatása alkalmával került sor 2016 májusában. A kutatás azonban bebizonyította, hogy jelentős fejlemény nem történt, amely azóta megváltoztatta, gátolta vagy javította volna az őslakos népek tanácsainak működését.

⁶⁶ 2008/73 Kiáltvány, 2 (2) cikk.

⁶⁷ BG alkotmányának 75 (3)(c) cikke.

⁶⁸ 2008/73 Kiáltvány 8 (2) cikke kimondja, hogy az egyes tanácsok tagjainak száma nem haladhatja meg a 75 főt.

⁶⁹ BG alkotmányának 77 (1) cikke.

⁷⁰ A 2008/73 Kiáltvány 8. cikke kimondja, hogy minden őslakos tanács a regionális tanács nemzetiségi képviselő tagjaiból, valamint a Woreda Tanács különös szempontok szerint megválasztott tagjaiból áll.

⁷¹ Például a berta csoportnak 40 képviselői helye van a szövetségi parlamentben, ami azt jelenti, hogy a szövetségi parlament e 40 képviselője automatikusan a berta őslakos tanács tagja is. A berta őslakos tanács 35 fennmaradó helyét a Woreda Tanácsból megválasztott tagok töltik be.

⁷² 2008/73 Kiáltvány, 8(1) cikk.

böző választókerületek felállítását jelenti-e. Az sem világos, hogy a tagsággal nem rendelkező személyeknek, a szavazati jog gyakorlásán kívül, van-e joguk részt venni az őslakos népek tanácsainak tevékenységében.⁷³

A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a tartományi uralkodó pártja (az EPRDF párt szövetségese) a Woreda Tanácsból választ tagokat, újra automatikusan tagokká téve őket az őslakos népek tanácsaiban. Ennek megfelelően nem tartanak külön választásokat, illetve választókerületeket sem alakítanak ki. Ez nagymértékben megkérdőjelezi az őslakos népek tanácsa tagjainak politikai részvételét és elszámoltathatóságát saját őslakos etnikai csoportjuk felé, illetve tovább bonyolítja az őslakos népek tanácsai és saját választókerületük közötti viszonyt.

Másrészt, bár az őslakos népek tanácsainak joguk van beleszólni költségvetésük alakulásába, az valójában a tartományi parlament által elfogadott költségvetéstől függ.⁷⁴ Ez komoly mértékben megkérdőjelezi a NK és a nem területi törvényhozói tanács intézményi autonómiáját, illetve azt, milyen mértékben tudják ellátni feladataikat, ha pénzügyi kérdésekben a tartományi parlamenttől függenek. Továbbá az sincs egyértelműen szabályozva, hogy a NK bevonhat-e más forrásokat a tartományi kormányzattól kapott támogatásokon kívül.

Egy hatékony NTA kialakítása felé

Etiópiában BG szövetségi államon kívül egyetlen más szubnacionális egység sem tudta megvalósítani a nem területi jogkörök ilyen fokú biztosítását, még akkor sem, ha az őslakos népek tanácsainak működése főként szimbolikus.⁷⁵ A többi régió regionális etnikai sokszínűsége kezelésével kapcsolatosan a TA adta lehetőségekre támaszkodik. A következő rész általános és konkrét elemzést ad arról, hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a NTA-t, szűkebb értelemben a BG régió, tágabb értelemben pedig a szövetségi berendezkedés szempontjából.

⁷³ SUKSI, Markku.: Non-Territorial Autonomy: The Meaning of (Non) Territoriality, In: MALLOY-PALERMO: *i.m.*, 105. p.

⁷⁴ BG alkotmányának 75 (3)(d) cikke.

⁷⁵ Ez az érv alapvetően két pontból ered. Először az őslakos népek tanácsai, tehát a NK törvényhozói ága, azok, melyek működésképpessé váltak. Az egész NK, a tervek szerint, mind területi, mind nem területi jellemzők alapján működne, ami hamarosan életbe lép. Ahogy az alábbiakban kifejtettük, a politikai környezet az őslakos népek tanácsait egyszerűen arra akarja használni, hogy az öt őslakos csoport ne erőltesse a NK-k teljeskörű megvalósítását. Másodsor a működő őslakos népek tanácsai, melyek olyan célokat értek el, mint például iskolai tankönyvek elkészítése, pénzügyi és infrastrukturális kihívásokkal néznek szembe, emiatt kétséges, hogy a szövetségi kormány valójában akar-e megfelelő forrásokat biztosítani számukra.

Az őslakos népek tanácsainak egyedi esetét vizsgálva az egyik bonyolult kérdés a tanácsokon belüli tagság meghatározása. Az egyik értelmezés ezzel összefüggésben az, hogy a tagság meghatározása etióp kontextusban az egyes csoportok eltérő etnikai háttérnek függvényében történik. A szövetségi és regionális alkotmányok, valamint az Etiópiában az etnikumokkal kapcsolatos uralkodó értelmezés szerint az eltérő etnikai csoport meghatározása nagyban, ha nem kizárólagosan, ősi jellegzetességeken alapul.⁷⁶ A *Nemzetek, nemzetiségek és népek* (NNN – 'Nations, Nationalities and Peoples', NNPs) 39 (5) cikk alapján⁷⁷ történő meghatározása érzékelteti, hogy egy csoport NNN-ként (etnikai csoport) való definíálása során szubjektív és objektív feltételeknek is teljesülniük kell.⁷⁸ Szubjektív feltétel a közös vagy kapcsolódó identitásban való hit és a pszichológiai kapcsolat, míg az objektív a nyelv, kultúra és a terület.⁷⁹

Ami még fontosabb, az etnikai csoportok szövetségi alkotmány általi meghatározása elsősorban szintén az etnikumok ősi jellemzőit hangsúlyozza. Mivel az ország egész lakossága NNN-hez tartozó tagokból áll, minden állampolgár vagy valamelyik etnikai csoporthoz tartozik, vagy etnikai körvonalak mentén határozza meg magát.⁸⁰ Az etnikai csoportok számára alapvető fontosságú, hogy a szövetségi és tartományi alkotmányok által meghatározott csoportspecifikus (etnikai) jogait gyakorolja. Ennek háttere, hogy az országban élő személyeket nemcsak állampolgárként tartják számon, hanem valamely etnikai csoport tagjaként is, így jogaik részben, ha nem teljes mértékben, etnikai hovatartozásuktól függenek.⁸¹ Ez alapján az feltételezhető, hogy az et-

⁷⁶ AALEN: *i.m.*, 246–247. p. és ABBINK, Jon: Ethnicity and Constitutionalism in Contemporary Ethiopia, *Journal of African Law*, 41 (2), 1997, 159–174. p., 169. p.

⁷⁷ A szövetségi alkotmány 39 (5) cikke kimondja: A *Nemzet, Nemzetiségek és Népek* az alkotmány szempontjából azon népek csoportja, melyek azonos vagy nagyrészt azonos, közös kultúrával és szokásokkal rendelkeznek, megértik egymás nyelvét, továbbá közös vagy rokon identitással és közös pszichológiai felépítéssel rendelkeznek, valamint beazonosítható, főként összefüggő területen élnek.

⁷⁸ Általánosságban véve a 39 (5) cikk a *Nemzetek, nemzetiségek és népek* (NNN) kifejezés meghatározása érdekében több tényezőt von be. Azonban ha közelebbről megnézzük a követelményeket, látható, hogy ezek közül néhány tényező tényszerű meghatározáson, míg a többi egyszerűen csak az adott csoport szubjektív akarátán alapul. Továbbá az effajta azonosítás kirekeszti azokat a csoportokat, melyek nem etnikai alapon határozzák meg magukat, azonban az adott államhoz szeretnének tartozni. Mivel az ország alkotmányának 8 (1) cikke alapján szuverén hatalommal csak a NNN rendelkeznek, azok, akik nem tudják magukat etnikai csoportként azonosítani, egyszerűen kívül maradnak az államon. ABBINK: *i.m.*, 166. p.

⁷⁹ Ez alapján néhány hasonlóságot láthatunk a NNN és a kisebbségek meghatározása között.

⁸⁰ AALEN: *i.m.*, 247. p.

⁸¹ Ebben a vonatkozásban, az etnicitás ősi elképzeléseit félretéve, az állam alkotmánya gyakorlati szinten támogatja, hogy a kormány megpróbált minden egyént – saját aka-

nikai csoportok homogének, illetve a politikai egységeivel azonos érdekek jellemzik őket, azonban ez nincs összhangban az etióp társadalom jellegével.⁸²

Az őslakos népek tanácsaiban való tagsággal kapcsolatos döntések nem térhetnek el az említett szabálytól. Az a tény, hogy az őslakos népek tanácsainak megalapításával kapcsolatos szabályozás nem említi az önmeghatározás fogalmát, arra enged következtetni, hogy az egyéneknek nem áll módjukban kiválasztani az egyes őslakos népek tanácsainak tagjait. Ennek megfelelően úgy tűnik, hogy az önmeghatározás helyett a tanácsi tagság alapja a népszámlálás során megadott adatok, ami hivatalosan is számot ad az országban élő etnikai csoportokról, nem pedig egy önbevalláson alapuló taglista.

További kihívások is felmerülnek az őslakos népek tanácsainak modellje és funkcionalitása szempontjából. Előtérbe kerül az a tény, hogy a meghatározott csoportok hasznot húznak a NTA-ból. Mit is jelent ez, ha figyelembe vesszük, hogy a NTA a politikai folyamatok felett ellenőrzést gyakorló csoportok számára lett létrehozva? Több feltevést is említhetünk. Először is, előfordulhat, hogy a tartomány nem tudja megvalósítani az öt őslakos csoport TA-ra irányuló követeléseit, mivel rendkívül nehéz olyan területi egységeket alkotni, melyek mindegyikében az adott etnikai csoport alkotja a többséget. E hatás csökkentése érdekében a NTA került alkalmazásra, hogy elterelje a politikai figyelmet a TA-val kapcsolatos követelésekről.

Emellett a NK részleges megvalósítása az őslakos etnikai csoportokon belül is komoly nézeteltéréseket okozott. A nem területi mechanizmusok bevezetése, a TA bármilyen módjának bevezetése előtt, nem tűnik könnyen elfogadható indoknak.⁸³ Egyes állítások szerint ennek okai gyakorlati megfontolásokon alapulnak. Az öt őslakos etnikai csoport, főként a gumuz, területileg szétszórtnak él, ami miatt lehetetlen homogén területet elkülöníteni számukra.

Másodszor további állítások szerint az őslakos népek tanácsainak megalapítása, feladatai és működése a felülről lefelé megközelítést követi. Ahogy korábban említettük, a NTA a TA teljes körű és hatékony kihasználása előtt került elfogadásra. Nem egyértelmű azonban, hogy a NTA kialakítása szabályozta-e a régióban megjelenő többségi-kisebbségi konfliktust, illetve segítette-e a kisebbségek politikai részvételét.⁸⁴

rata alapján vagy erőszakkal – etnikai csoportokba sorolni. Erre jellegetes példa volt, amikor Kebele (a kormányzati struktúra legkisebb egysége) személyi igazolványokat adományoztak, mellyel az egyént arra kérték (kényszerítették), hogy egy bizonyos etnikai csoporttal azonosítsa magát. Ez jogfosztottá tette azokat, akik magukat több etnikai csoporttal azonosították (akik különböző etnikai háttérű szülőktől származtak), illetve azokat, akik nem szeretnének csupán egyetlen etnikai csoporthoz tartozni. Emellett például a választási nyilvántartás számára az egyéneknek nyilatkozniuk kell etnikai hovatartozásukról. ABBINK: i.m., 169. p.

⁸² AALEN: *i.m.*, 247. p.

⁸³ DESSALEGN: *Ethnic Federalism*, 191–199. p.

⁸⁴ SMITH–HIDEN: *i.m.*, 176. p.

Ebben az összefüggésben megemlíthetőek az őslakos és nem őslakos népek közötti feszültségek, illetve maguk a kedvezményezettek közötti versengő igények.⁸⁵ Továbbá, mivel a 2008/73 Kiáltvány csupán az őslakos nemzeti-ségeket, NTA-val vagy TA-val kapcsolatos jogait részletezi, a nem őslakos népek vonatkozásában a szükséges biztosítékok hiánya és ezáltal kirekesztésük szintén aggodalomra ad okot.⁸⁶

Ez különösen így van, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy ezek a tanácsok nem rendelkeznek olyan jogosultságokkal, melyek által hatékonyan tudnának részt venni vagy befolyásolni a tartományi szintű döntéshozatali folyamatokat, így rendkívül kérdéses, milyen hasznuk származik az őslakos népek tanácsainak nem területi jellegéből. Ennél is fontosabb, hogy törvény-nyel nem szabályozták a tanácsok egyes ügyekbe történő beleszólásának lehetőségét, így erre még azokban az esetekben sem kerülhet sor, amikor a tartományi szintű döntés az őslakos etnikai csoportokéval ellentétes. Az sem világos, milyen módon tudnak közbelépni akkor, amikor egy bizonyos etnikai csoport marginalizált helyzetbe szorul azokon a területeken, ahol nem alkot domináns közösséget.

Egy következő rendkívül sürgető kihívás az a tény, hogy az őslakos népek tanácsai nem tudnak az uralkodó politikai gyakorlattól függetlenül működni. A tartomány uralkodó pártja, az EPRDF szövetségese szabja meg az egyes jogokat és kötelezettségeket, beleértve a tanácsok tagjainak megválasztását és kinevezését. A párt által központosított döntéshozatal mellett, amit az EPRDF és szövetségesei folytatnak, rendkívül valószínűtlen, hogy a tanácsok az EPRDF szándékaival ellentétesen tudnak cselekedni.⁸⁷

A régió kijelölt csoportjai számára biztosított NTA rendkívül szabálytalan módon való bevezetése ellenére el kell ismerni, hogy a NTA segítette és segíti e csoportokat, például kultúrájuk fejlesztésének elősegítésében és nyelvük helyi szintű használatában (mivel a tartomány hivatalos nyelve és az öt csoport nyelve nem egyezik meg). Különösen az őslakos nyelvű szótárak kiadása a továbbtanulásnak adott lendületet. Az oktatás területén az őslakos népek tanácsának megalapítása óta lehetőség nyílt az öt őslakos nyelven általános iskolai tankönyvek megírására, amit az egyes tanácsok kezdeményeztek.

BG szövetségi állam példáját fontos kiindulási pontnak tekintve logikus lenne egy általános következtetést tenni, illetve feltenni a kérdést: mi lehetné a fennálló NTA modelljét hatékonyabbá? Ehhez azonban az ügyet tágabb kontextusban kell megvizsgálni. Még ha a NTA nyílt elismerése szinte nem is létezik, a nem területi berendezkedés bizonyos formája a szövetségi alkotmány egyes vonatkozásaiban felismerhető.

⁸⁵ DESSALEGN: *Where in Lies the Equilibrium in Political Empowerment...*, 32–33. p.

⁸⁶ A 2008/73 Nyilatkozat 3 (7) cikke biztosítja a képviselői jogokat a nem őslakos népek számára. A gyakorlatban azonban az öt őslakos tanács egyikében sem rendelkeznek képviseléssel.

⁸⁷ DESSALEGN: *Ethnic Federalism*, 197. p.

Ebben a tekintetben elsődleges a közösségek érdekvédelme szokás- és vallásjogaik elismerése által. Ez azon az alkotmányos jogon alapul, mely a személyek jogával és családjoggal kapcsolatos vita megítélését a vallási és szokásjoggal összhangban rendezi.⁸⁸ Egy jellemzően működő NTA összefüggésben ez az ország területén élő muszlimok számára létrehozott és elismert Sharia bíróságokat és jogot jelenti a házasság, öröklés és személyes kapcsolatok tekintetében.⁸⁹ A szokásjog ehhez hasonló alkotmányos elismerése ellenére, illetve a további, ezzel kapcsolatos jogi szabályozás hiánya miatt a szokásjogon alapuló, szokásjogot alkalmazó bíróságok előtti ítélkezési gyakorlat egyelőre nem működik.

Az alkotmányon alapuló egyes jogszabályok létrehozták a szövetségi és regionális Sharia bíróságokat.⁹⁰ Míg a szövetségi Sharia bíróságok a szövetségi területeken, a regionális Sharia bíróságok az egyes régiókban gyakorolnak joghatóságot. A Sharia bíróságok működésének lényege, hogy joghatósággal rendelkeznek a házassággal, örökléssel és személyi ügyekkel kapcsolatosan, de csak abban az esetben, ha a felek kifejezetten beleegyeztek abba, hogy az iszlám jog alapján történjen az ítélelhozatal.⁹¹ Ennek megfelelően, ha a felek, a területi elvtől függetlenül megegyeznek, akkor ügyeiket a Sharia bíróságok vizsgálhatják ki. Ez egyfajta autonómiát biztosít a vallási közösségek számára, melyek – területi hovatartozásuktól függetlenül és amennyiben egytértés van erről közöttük – a Sharia jog ítélkezési gyakorlatát szeretnék követni.

Másodszor a NTA a szövetségi alkotmány 50 (5) cikke alapján vezethető be, mely előírja a kettős alkotmányosságot. A nagyobb védelem doktrínájával összhangban, az állam alkotmánya alapján az etnikai-nemzeti csoportok számára nagyobb védelmet biztosíthat a NTA által. Ennek ellenére a kilenc régió egyike sem használta ki megfelelő módon a szubnacionális alkotmányos térben azt,⁹² hogy eltérjen a szabályoktól és NTA-t vezessen be.

Ezen kívül két szempontot lehet megvitatni, mint lehetséges módot a NTA megvalósítása érdekében. Először is, mivel az etióp föderáción belül kialakított regionális államok célja a kisebbségek jogainak egy meghatározott terü-

⁸⁸ L.: a szövetségi alkotmány 34 (5) cikkét.

⁸⁹ FISEHA: Intra-Unit Minorities..., 63. p.

⁹⁰ L. például Proclamation No. 188/1999, A Proclamation to Consolidate Federal Courts of Sharia [a 1999/188 sz. Nyilatkozat, a Szövetségi Sharia bíróságok megerősítéséről], 6th Year No. 10, *Addis Ababa*, 7th December 1999, valamint Proclamation No. 55/2003, The Southern Nations, Nationalities and Peoples' Regional State Courts of Sharia Consolidation Proclamation [a 2003/55 sz. Nyilatkozat, a Déli Nemzetek, Nemzetiségek és Népek szövetségi állami bíróságainak Shariáról szóló egységesítéséről], *Debube Negarit Gazeta*, Awassa, 8th Year, No. 4, 1st March 2003.

⁹¹ 1999/188 sz. Nyilatkozat, 4. cikk.

⁹² A szubnacionális alkotmányos tér etióp összefüggéseinek részleteiről L.: VAN DER BEKEN, Christophe: Subnational Constitutional Autonomy and the Accommodation of Diversity in Ethiopia, *Rutgers University Law Review*, 68(4), 2016, 1535–1571. p.

leten belüli biztosítása a TA bizonyos formája segítségével (regionális, zóna és speciális kerület), illetve mivel a NTA nincs nyíltan elismerve, biztosan következtethetünk arra, hogy a TA nem befogadó jellege egyszerűen a kezdetektől elfogadott volt. Másodsor, egyes esetekben, például a BG és Gambela régióban – mivel a nem kiválasztott csoportok jogainak bármilyen formában történő elismerését veszélyként kezelik az autonómiára és a kiválasztott (őslakos) csoportok dominanciájára nézve – szándékosan intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy az előbbi csoport háttérbe szoruljon.⁹³

Normatív értelemben azonban a szövetségi alkotmány 39 (3) cikke védelemben részesíti a TA-val nem rendelkező NNN csoporthoz tartozókat. Az említett rendelkezés alapján az NNN-hez tartozóknak teljes körű joguk van az általuk lakott területen az önkormányzathoz, abban az esetben is, ha ez a saját régiójukon kívüli területet jelent. Továbbá alkotmányos joguk van az általuk lakott területen működő kormányzatban a megfelelő és igazságos részvételhez. Ahogyan azt az említett rendelkezés is kimondja, ezt a jogot az etnikai csoport nemcsak saját szövetségi államában gyakorolhatja (illetve nem csak a területen belül, ahol e csoportot őslakosnak tekintik). E jog kiterjed azokra az (egy bizonyos területen őslakosnak tekintett) etnikai csoportokra is, melyek nem rendelkeznek saját állammal, azonban egy bizonyos területen tartózkodnak.

Ahogyan Van der Beken kifejti, annak ellenére, hogy a TA-hoz való jog egy bizonyos területen belül az őslakosnak tartott csoportok számára van fenntartva, az a tény, hogy a szövetségi államok nem ismerik el a nem őslakos regionális kisebbségeket, melyeket a területi megfontolásoktól függetlenül védelemben kellene részesíteni, ellentétes a 39 (3) cikkel.⁹⁴ Állítja, hogy a nem őslakos kisebbségek elismerése segíti a domináns (őslakos) csoportokat ellenőrzési jogköreik megtartásában a területen/szövetségi államon belül, ezzel együtt pedig védi a nem őslakos csoportok regionális kormányzati döntéshozatalban való részvételének jogát és a politikai döntéshozattal kapcsolatos tevékenységét.⁹⁵ Azonban a politikai légkör, amely valamilyen módon összeköti e jogok teljesítését a TA-val e jog hatékony megvalósítását a regionális és szubregionális hatóságok jóindulatától teszik függővé.⁹⁶

⁹³ Gambela és BG szövetségi államok alkotmányai az önrendelkezéshez való jogot csupán az őslakos etnikai csoportok számára biztosítják. Ettől függetlenül a további, helyi önkormányzati rendszereket létrehozó szabályozás ezt csak az őslakos közösségeknek tette lehetővé.

⁹⁴ VAN DER BEKEN: *Federalism at the Regional Level*, 26. p.

⁹⁵ Uo., 26. p. Van der Beken továbbá kifejti, hogy az effajta megközelítés védi a nem őslakos csoportokat az asszimilációs kísérletektől és az őslakos népek elnyomásától, illetve ezzel egyidejűleg támogatja a nemzetiségek közötti integrációt.

⁹⁶ A Föderáció Tanácsa a parlament egyedülálló jogkörökkel rendelkező második kamarája; melynek egyik legkiemelkedőbb feladata – ahogyan azt a szövetségi alkotmány 62 (1) cikke is kimondja – az alkotmány értelmezése.

A fentiekkel összefüggésben, Etiópiában az önálló NTA megvalósításához a következő szempontokat kellene figyelembe venni: először a NTA létrehozását/elismerését olyan módon kell biztosítani, hogy az ne tegye semmissé a jelenlegi, területi alapon működő autonómiát. Másodsorban a nem területi alapú egységek létrehozását, főként ha ez a kisebbségek részvételét szeretné hatékonyabbá tenni, az alábbiakban leírt intézményi és jogi módosításoknak kell követniük.

A kisebbségek szövetségi szintű részvételét illetően módosítani kell a szövetségi alkotmány egyes rendelkezéseinek a Föderáció Tanácsa (House of Federation, HoF)⁹⁷ tagjainak megválasztásával kapcsolatosan. E feladattal az etnikai csoportok kulturális közösségeit (nem területi etnikai tanácsok) kellene megbízni, nem a régiót vagy a regionális parlamentet.⁹⁸ A Népképviselők Tanácsában (House of Peoples Representatives, HoPL) való részvételüket illetően a NTA intézményeit különálló választókerületekre kellene osztani, ahol megválasztják a regionális kisebbség képviselőit.⁹⁹

A gyakorlatban azonban Etiópiában további jelentős kihívásokkal kell szembenézni a teljes körű NTA megvalósítása szempontjából. Egyetértés kezd kialakulni arról, hogy a TA megfelelő megoldást jelent abban az esetben, amikor egy csoport nagyszámú és területileg egységes,¹⁰⁰ míg a NTA legjobban a földrajzilag szétszórtan élő etnikai-nemzeti csoportok érdekeit szolgálja, akik politikailag mozgósítva vannak és önkormányzatiságot szeretnének elérni.¹⁰¹ Ami még fontosabb, és ahogyan Kymlicka¹⁰² is kifejti, csak a területtel kapcsolatos kérdések megoldása után képes a NTA biztosítani a kisebb és/vagy szétszórtabban élő kisebbségek védelmét. A nyugtalanító kérdés itt az, hogy vajon a területi önkormányzatiság teljesen ki lett-e aknázva Etiópiában ahhoz, hogy lehetőség legyen más nem területi megoldásokat is figyelembe venni.¹⁰³ Úgy tűnik, hogy 77 etnikai csoport, azonban csupán kilenc régió elismerésével (amelyek közül 55 etnikai csoport egyetlen régió osztozik a déli területen) nehéz meggyőzően érvelni amellet, hogy a területi megoldások

⁹⁷ A Föderáció Tanácsa a parlament egyedülálló jogkörökkel rendelkező második kamarája; melynek egyik legkiemelkedőbb feladata – ahogyan azt a szövetségi alkotmány 62 (1) cikke is kimondja – az alkotmány értelmezése.

⁹⁸ VAN DER BEKEN: *Federalism at the Regional Level*, 29. p.

⁹⁹ Azonban ez csak egyszerű többséggel rendelkező nyertest biztosít, és bármilyen választókerületi mechanizmust is állítanak fel a kisebbségek számára, mindig lesznek olyan kisebbségek, akik ennek jogfosztottjaivá válnak, hacsak a NTA berendezkedés mellett nem vezetnek be az arányos képviselési rendszert.

¹⁰⁰ NOOTENS: i.m., 46. p.

¹⁰¹ Uo., 35–37, 39, 41, 46. p.

¹⁰² KYMLICKA, Will: *Renner and the Accomodation of Sub-State Nationalisms*, In: NIMNI, Ephraim (ed.): *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Routledge, London – New York, 2005, 117–217. p., 118. p.

¹⁰³ Uo., 118. p.

teljesen ki lennének aknázva ahhoz, hogy ezeket nem területi rendszerrel egészítsék ki.

Következtetések

A tanulmány célja annak bemutatása volt, hogyan halad egy bizonyos NTA berendezkedés megvalósítása a TA-ra történő rendkívüli támaszkodás mellett. Az etnikai sokszínűség területi alapú kezelésével kapcsolatos etióp hozzáállás nem hozott teljes körű megoldást. Mindemellett BG tapasztalata, mely megpróbálta ezt a korlátozást egyfajta homályos NTA létrehozásával enyhíteni, ugyan a helyes irányba törekvő előrelépést jelenti, nem képes az őslakos etnikai csoportok átfogó igényeit megoldani, teljesíteni.

Habár az őslakos népek tanácsai bemutatták, hogy az őslakos csoportok számára bizonyos fokú ellenőrzést biztosítanak az oktatási, nyelvi és kulturális jogaikkal kapcsolatosan, az intézményi hatáskörüket és hatékonyságukat, illetve tényleges felhatalmazásukat illető számos területen pozitív befolyásuk háttérbe szorult. Emellett a területi lehetőségek kiaknázása nélkül a bevezetett nem területi jellemzők működésüket rendkívüli mértékben gyengítették. A tanácsokra ruházott korlátozott hatalom és a megvalósuló gyakorlat közötti ellentmondás szintén rendkívüli kihívást jelent.

A NTA berendezkedés kulcsfontosságú lehet több regionális kisebbség nyelvével és kultúrájával – mint az önkormányzatisághoz való jog fontos alkotóelemeivel – kapcsolatos aggodalmainak kezelése szempontjából. A NTA szintén védelemben részesítheti a nyelvi jogokat, különösképpen a regionális kisebbségek anyanyelvű oktatással kapcsolatos igényeit.

BG szövetségi állam NK-okat hozott létre, melyek a jogszabályok alapján nem területi hatásköröket is bevontak a régió etnikai sokszínűségének kezelése érdekében. Ez részben bemutatta, milyen módon alkalmazható Etiópiában a jogi pluralizmus a NTA előmozdítására és a területi lehetőségek kiegészítésére. Ezzel együtt, két fontos lépést kellene megtenni, melyek növelhetnék az etnikai sokszínűség kezelésével kapcsolatos alternatívák számát: a NTA-t illető föderális és regionális jogi keret világos megfogalmazására, illetve a bevezetéséhez szükséges politikai kötelezettségvállalásra van szükség.

(Fordította: Varga Csilla)